

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE SOCIO-ECONOMICHE DEL DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E ISTITUZIONI

XXXIV CICLO

Dottorato in Apprendistato di Alta Formazione e Ricerca presso ANCI Piemonte

***SMART CITIES, DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE***

***I NUOVI MODELLI DI SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE COME
ESEMPIO DI APPLICAZIONE DEL GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM***

Settore scientifico-disciplinare: IUS/10 - Diritto Amministrativo

Tesi presentata dalla dottoressa Viviana Vaira

Tutor: Chiar.ma Professoressa Gabriella Margherita Racca
Chiar.mo Professor Sergio Foá

Coordinatrice del Dottorato: Chiar.ma Professoressa Ilenia Massa Pinto

AA.AA. 2018-2023

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

SCUOLA DI DOTTORATO IN SCIENZE SOCIO-ECONOMICHE DEL DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTI E ISTITUZIONI

XXXIV CICLO

Dottorato in Apprendistato di Alta Formazione e Ricerca presso ANCI Piemonte

***SMART CITIES, DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE***

***I NUOVI MODELLI DI SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE COME
ESEMPIO DI APPLICAZIONE DEL GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM***

Settore scientifico-disciplinare: IUS/10 - Diritto Amministrativo

Tesi presentata dalla dott.ssa Viviana Vaira

Tutor: Chiar.ma Prof.ssa Gabriella Margherita Racca
Chiar.mo Prof. Sergio Foá

Coordinatrice del Dottorato: Chiar.ma Prof.ssa Ilenia Massa Pinto

A.A. 2022-2023

INDICE GENERALE

RINGRAZIAMENTI.....	V
PREAMBOLO	
SMART CITY E INNOVAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE: UN PROGETTO DI RICERCA APPLICATA NELL'AMBITO DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI COMUNI PIEMONTESI.....	VI
NOTE INTRODUTTIVE E METODO D'ANALISI	XV
CAPITOLO 1	
L'IDEA DI SMART CITY: LE SUE EVOLUZIONI VERSO L'ATTUAZIONE DELLE COMUNITÀ INTELLIGENTI	21
I. Premessa: sulla difficoltà di dare una definizione di Smart City	21
II. L'evoluzione dottrinale e l'approccio olistico. La Smart City come modello innovativo della pubblica amministrazione locale	28
III. Le politiche europee delle Città. La Carta di Lipsia, l'Agenda Urbana, l'Agenda Territoriale e l'Agenda Digitale.....	38
IV. La disciplina nazionale sulle “Comunità Intelligenti”	47
CAPITOLO 2	
LE SMART CITIES NELLA PROSPETTIVA DELLE AUTONOMIE LOCALI	57
I. La governance locale e le nuove frontiere dell'agire amministrativo per l'effettiva attuazione delle Smart Cities.....	57
II. La Città “oltre il Comune”	69
<i>II.1. Il concetto di Città. Dalle Città-Stato plurali al modello comunale verso nuovi modelli di “Città Intelligenti”.....</i>	<i>72</i>
<i>II.2. Le Città Intelligenti alla luce del principio di sussidiarietà.....</i>	<i>80</i>
III. Il paradigma smartness	87
<i>III.1. Le declinazioni di smartness. Da elemento di misurazione della competitività urbana a paradigma di una nuova governance multilivello.....</i>	<i>89</i>
<i>III.2. La capacità trasformativa della smart governance.....</i>	<i>95</i>
IV. Dal diritto della Città al diritto alla Città verso la nuova cittadinanza digitale.....	98
<i>IV.1. Il prisma del “diritto alla Città”.....</i>	<i>99</i>
<i>IV.2. Cittadinanza digitale e nuovo cittadino</i>	<i>103</i>

CAPITOLO 3

LA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA P.A. LOCALE ATTRAVERSO IL “*GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM*” 109

I. Le strategie e le azioni per la transizione digitale della p.a. locale	109
<i>I.1. Le strategie europee per la digitalizzazione del settore pubblico</i>	112
<i>I.2. Le azioni per la digitalizzazione della p.a. locale nel PNRR</i>	121
<i>I.2.a. La Strategial Cloud</i>	124
<i>I.2.b. La Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati</i>	129
II. Il ruolo delle piattaforme digitali e della smart governance nell’approccio “Government-as-a-Platform”	131
<i>II.1. L’evoluzione delle piattaforme digitali</i>	132
<i>II.2. Riflessi sulla smart governance</i>	139
<i>II.3. L’approccio “Government-as-a-Platform”</i>	143
III. Le sfide	131
<i>III.1. La questione del digital divide</i>	145
<i>III.2. La smartness tra semplificazione, digitalizzazione e buona amministrazione</i>	145
IV. Innovazione e Smartness nello Sportello Unico per le Attività Produttive	153

CAPITOLO 4

SMARTNESS E IMPRESA: I NUOVI MODELLI DI SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE COME ESEMPIO DI APPLICAZIONE DEL *GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM* NELLA “DINAMICA DELLE CITTÀ” 157

I. Il quadro normativo dello Sportello Unico per le Imprese e la sua evoluzione	158
<i>I.1. La complessa articolazione delle competenze legislative e amministrative</i>	158
<i>I.1.a. Le competenze di livello comunale</i>	161
<i>I.1.b. Il ruolo del livello sovra-comunale nell’attuazione del SUAP</i>	164
<i>I.2. La normativa nazionale ed europea</i>	166
<i>I.2.a. Il recepimento della Direttiva Bolkenstein</i>	170
<i>I.2.b. L’ambito di applicazione e la difficile individuazione dei procedimenti di competenza del SUAP</i>	173
<i>I.3. Funzioni, caratteri strategici e modelli organizzativi</i>	175
<i>I.3.a. Le funzioni amministrative di coordinamento</i>	176
<i>I.3.b. Le funzioni informative</i>	177
<i>I.3.c. Le funzioni “innovative” e i caratteri strategici</i>	178
<i>I.3.d. Verso nuovi modelli organizzativi</i>	182

II. Il Procedimento Unico tra semplificazione e innovazione.....	184
<i>II.1. L'unificazione funzionale e organizzativa.....</i>	<i>186</i>
<i>II.2. Tipologie di procedimento unico.....</i>	<i>189</i>
<i>II.2.a. Il procedimento automatizzato e la Comunicazione Unica.....</i>	<i>190</i>
<i>II.2.b. Il procedimento ordinario.....</i>	<i>193</i>
III. Le semplificazioni amministrative 2020-2026 e gli spazi per l'innovazione.....	194
<i>III.1. La semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure.....</i>	<i>199</i>
<i>III.2. L'accelerazione delle procedure complesse.....</i>	<i>203</i>
IV. Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione.....	205
<i>IV.1. Il portale nazionale "impresainungiorno.gov.it" e le piattaforme SUAP regionali e autonome.....</i>	<i>208</i>
<i>IV.2. La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informatico degli Sportelli Unici (SSU).....</i>	<i>216</i>
<i>IV.2.a. La componente informatica di front-office SUAP.....</i>	<i>221</i>
<i>IV.2.b. La componente informatica di back-office SUAP.....</i>	<i>226</i>
<i>IV.2.c. La componente informatica di back-office Enti terzi.....</i>	<i>228</i>
<i>IV.2.d. Il Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici (Catalogo SSU).....</i>	<i>229</i>
V. Il SUAP verso il Single Digital Gateway (SDG).....	231
NOTE RIEPILOGATIVE E CONCLUSIONI A MARGINE DI UNA RICERCA APPLICATA E DEI SUOI POSSIBILI SVILUPPI.....	238
BIBLIOGRAFIA.....	251
RISORSE ONLINE E SITOGRAFIA.....	307
ALLEGATI.....	314

RINGRAZIAMENTI

Molte le persone cui vorrei rivolgere i miei ringraziamenti per il supporto dato in questo percorso accademico, frutto di una ricerca applicata alla realtà dei comuni piemontesi.

Il progetto dottorale nasce, invero, dalla collaborazione tra l'Università degli Studi di Torino e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). In prima battuta desidero dunque ringraziare la sezione piemontese dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI Piemonte) per aver permesso di avviare questa collaborazione.

In particolare, ringrazio il direttore dell'ANCI Piemonte, dott. Marco Orlando, per aver contribuito allo sviluppo di competenze trasversali nell'ambito delle attività dell'Ufficio Studi e Documentazione.

Nondimeno, ringrazio i miei *tutores*, la Professoressa Gabriella Margherita Racca e il Professor Sergio Foá per i molti insegnamenti coltivati nel corso di questi anni.

Ringrazio la mia tutor aziendale, Carla Dell'Accio, i miei ex-colleghi di ANCI Piemonte, nonché i colleghi di Città Metropolitana di Torino per il lavoro svolto in stretta sinergia nell'ambito del Progetto "Metropoli Strategiche" e nelle varie attività sviluppate insieme.

Un ringraziamento va anche alla Professoressa Silvia Ponzio e ai miei compagni di dottorato, per il grande supporto e per la stimolante contaminazione di idee.

Ringrazio altresì l'Avvocato Pier Giuseppe Fissore per essere un esempio di pazienza, dedizione e costanza nell'esercizio della professione forense.

Desidero infine ringraziare il Professor Janbernd Oebbecke, che per primo ha saputo trasmettermi un vivo interesse per la ricerca dedicata al diritto degli enti locali, anche in una prospettiva comparatistica.

PREAMBOLO

SMART CITY E INNOVAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE: UN PROGETTO DI RICERCA APPLICATA NELL'AMBITO DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI COMUNI PIEMONTESI

I. La collaborazione tra l'Università di Torino e l'Associazione Nazionale dei Comuni Piemontesi (ANCI Piemonte)

Le attività del presente lavoro si inseriscono all'interno di un percorso di apprendistato di alta formazione e ricerca presso ANCI Piemonte, sezione regionale dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. Tale percorso formativo è stato finalizzato allo sviluppo di conoscenze teoriche e di competenze pratiche in grado di apportare un valore aggiunto allo studio delle *Smart City* nell'ambito delle autonomie locali. L'attività di formazione dottorale si è così integrata all'attività di formazione pratica interna all'Associazione, realizzatasi nell'ambito del progetto di ricerca correlato al corso di dottorato (cd. *training on the job*). Nel corso del progetto si sono integrate, mediante il costante coordinamento tra l'attività accademica e quella lavorativa, la ricerca teorica di base e quella applicata (con particolare riferimento alla parte di "*learning by doing*"). Sin dal primo anno di attività, il percorso formativo si è incentrato sul supporto al processo di semplificazione della Città Metropolitana di Torino nell'ambito del Progetto "Metropoli Strategiche"¹. In questo contesto è stato possibile svolgere una complessiva analisi sullo "stato dell'arte" delle *Smart Cities* in una prospettiva interdisciplinare, approfondendo alcune tra le più significative strategie e progettualità sviluppate a livello urbano ed integrate attraverso strumenti pianificatori, normativi e di incentivazione adottati nei diversi livelli di governo. Particolare attenzione è stata dedicata al tema dello sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per modernizzare la p.a. locale attraverso la

¹ V. *infra*, par. II., *Le attività di ricerca applicata svolte nell'ambito della collaborazione tra Anci Piemonte e Città Metropolitana di Torino nell'ambito del Progetto "Metropoli Strategiche"*.

semplificazione amministrativa. Ciò è avvenuto per mezzo di attività di sperimentazione di modelli organizzativi innovativi, finalizzati a dare piena attuazione ai principi previsti dalle recenti riforme, anche attraverso strumenti di cd. *open data management*, in particolare per il settore delle attività produttive. Di qui si sono sviluppate ulteriori collaborazioni con diversi attori istituzionali e *stakeholder* in tema di semplificazione e uniformazione della regolamentazione della vendita di prodotti agroalimentari su area pubblica (Tavolo “Vendita di Prodotti Agroalimentari su area pubblica) e di Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP). Queste azioni hanno spesso incrociato ulteriori attività istituzionali dedicate al tema della cd. “Amministrazione Digitale”, ove l’approfondimento delle strategie per la digitalizzazione delle p.a. locali e la promozione dei territori intelligenti è confluito nel coordinamento di diversi progetti interistituzionali e Tavoli di confronto tecnico. Tra questi si menziona un progetto di collaborazione con CSI Piemonte e PagoPA Spa in tema di digitalizzazione dei pagamenti (Progetto PiemontePay), nonché il Tavolo di Confronto tecnico volto alla definizione di Linee Guida di *best practices* per la semplificazione delle procedure di occupazione temporanea di suolo pubblico, che ha condotto ad uno studio prototipale per la creazione di procedure digitalizzate comuni (Tavolo “Occupazione di suolo pubblico”). Il tema della digitalizzazione è stato inoltre affrontato nell’ambito della attiva partecipazione al Gruppo di ricerca e sperimentazione di soluzioni tecnico-giuridiche per la digitalizzazione dei piccoli comuni avviato nel gennaio 2021 e coordinato dal Prof. Roberto Cavallo Perin dell’Università degli Studi di Torino.

II. Le attività di ricerca applicata svolte nell’ambito della collaborazione tra Anci Piemonte e Città Metropolitana di Torino nell’ambito del Progetto “Metropoli Strategiche”

Il progetto “Metropoli Strategiche”², finanziato nell’ambito del *Programma Operativo Nazionale* (PON) Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020³, nasce dall’esigenza di affiancare al percorso normativo di riforma un processo di

² Il progetto ha l’obiettivo di accompagnare i cambiamenti organizzativi e lo sviluppo delle competenze legate alle innovazioni istituzionali nelle Città Metropolitane partendo dal coinvolgimento diretto delle strutture politiche e amministrative delle Città Metropolitane e dei Comuni al loro interno. In questo contesto è essenziale il contributo del Coordinamento dei Sindaci Metropolitani istituito presso ANCI e l’integrazione delle azioni di *capacity building* che il Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Dipartimento per gli Affari Regionali, l’Agenzia per la Coesione Territoriale e l’Agenzia per l’Italia Digitale svilupperanno attraverso il PON Governance e il PON Città Metropolitane sugli stessi territori. Il progetto interviene su tre ambiti tematici. In primo luogo, si interviene nell’ambito dei Piani di riassetto istituzionale e organizzativo dell’area metropolitana con attività di accompagnamento e sperimentazione di forme di aggregazione ottimale dei Comuni e di percorsi per la gestione associata dei servizi e l’aggregazione comunale. Attraverso la realizzazione di politiche integrate, il riordino delle società partecipate, la creazione di uffici condivisi e modelli innovativi volti a favorire la semplificazione amministrativa, la regolamentazione unitaria, la modulistica unica. Una seconda linea di intervento riguarda i Piani strategici metropolitani, attuata mediante attività di accompagnamento ai processi di pianificazione strategica metropolitana, con particolare riferimento alle metodologie di ingaggio degli stakeholder locali e all’impianto degli strumenti organizzativi per la gestione e il monitoraggio dei Piani lungo il loro percorso di realizzazione. Infine, si interviene a livello di semplificazione amministrativa, con attività di analisi, sperimentazione e sviluppo di modelli organizzativi innovativi finalizzati a dare piena attuazione ai principi previsti dalle recenti riforme, anche attraverso strumenti di open data management. Per ulteriori dettagli si rimanda alla pagina web dedicata al progetto: <https://metropolistrategiche.it/> (consultato in data 9/03/2023) e alla sezione dedicata disponibile sul sito del Dipartimento della funzione pubblica: <https://www.funzionepubblica.gov.it/progetti-approvati#metropoli> (consultato in data 9/03/2023).

³ Programma Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, adottato con Decisione C (2015) 1343 del 23 febbraio 2015 che riconosce il sostegno del FSE e del FESR nell’ambito dell’obiettivo “Investimenti a favore della crescita e dell’occupazione” in Italia, per il periodo dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020. La definizione del Programma è avvenuta attraverso un negoziato tra l’Italia e la Commissione europea. Il confronto è cominciato con la prima trasmissione del documento ad agosto 2014 – entro tre mesi dalla presentazione dell’Accordo di Partenariato, così come disposto nel Regolamento generale sui Fondi SIE – e si è concluso con la presentazione della versione definitiva a febbraio 2015, cui sono seguite ulteriori versioni frutto di revisioni concordate con la Commissione europea e da questa approvate. Il testo del Programma e dei relativi allegati è disponibile online: <http://www.pongovernance1420.gov.it> (consultato in data 9/03/2023).

condivisione di soluzioni organizzative e tecniche. Attraverso la costruzione di un network nazionale e locale per ciascuna Città Metropolitana, il progetto interviene, *inter alia*, sulla semplificazione amministrativa promuovendo la sperimentazione di modelli organizzativi innovativi e attività di affiancamento e formazione a funzionari e amministratori per lo sviluppo delle competenze. Tale impostazione si fonda su una visione condivisa secondo cui, nell'ambito delle autonomie locali, affinché da un impianto di legge derivi il cambiamento è necessario avere la possibilità di innovare. In questo contesto, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha definito l'articolazione del progetto "Metropoli Strategiche", che ha come obiettivo principale quello di accompagnare le Città Metropolitane nel processo di innovazione istituzionale per la piena realizzazione di politiche integrate di scala metropolitana su tre specifici ambiti, ossia: la semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico; la pianificazione strategica metropolitana; la gestione associata dei servizi e i piani di riassetto istituzionale e organizzativo. Il metodo di intervento si basa su diverse leve. Come prima componente emerge il ruolo chiave dell'analisi e della ricerca applicata, che si snoda – secondo un approccio interdisciplinare – attraverso la ricognizione dei punti nevralgici per lo sviluppo di una strategia comune in termini di competenze, organizzazione e strumenti operativi. Altra componente di rilievo concerne le azioni di *networking*, volte alla costituzione di gruppi di lavoro e momenti di confronto locale e nazionale. La Città metropolitana di Torino ha aderito al progetto "Metropoli Strategiche" nell'obiettivo di sostenere e accompagnare i cambiamenti organizzativi e lo sviluppo delle competenze legate alle innovazioni istituzionali e le semplificazioni introdotte con la Legge Delrio⁴ e con la Riforma Madia⁵. In data 26 novembre 2018 la Città Metropolitana ha sottoscritto l'accordo di collaborazione con ANCI Piemonte per l'attuazione di tale progetto tramite lo sviluppo di attività congiunte nell'ambito della semplificazione dei procedimenti amministrativi riguardanti le attività produttive. In questo ambito sono state messe in atto azioni di sperimentazione per la semplificazione amministrativa e l'innovazione.

⁴ Legge del 7 aprile 2014, n. 56 recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, (G.U. n. 81 del 7 aprile 2014), cd. Legge Delrio.

⁵ Legge del 7 agosto 2015, n. 124 recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, (G.U. n. 187 del 13 agosto 2015), cd. Legge Madia di Riforma della PA.

II.1. Il Tavolo di confronto tecnico sulla predisposizione di Linee Guida in materia di vendita diretta dei prodotti agroalimentari su area pubblica (cd. Tavolo “Vendita diretta dei prodotti agricoli”)

La Città metropolitana di Torino ha inteso promuovere – con un ruolo tanto propulsivo, quanto di coordinamento a livello di area vasta – strategie e azioni per la creazione di contesti favorevoli al consolidamento del posizionamento competitivo del proprio territorio. L’ampliamento del numero e della dimensione dei canali attraverso cui vengono immessi sul mercato alimenti prodotti e trasformati nel quadro di una filiera agroalimentare locale fa del canale della vendita diretta un’attività di preminente interesse sotto questo profilo. All’interno dei lavori del Tavolo “Vendita diretta dei prodotti agricoli” sono state messe in atto azioni trasversali di formazione, *networking*, ricerca applicata e sperimentazione finalizzate a semplificare e uniformare la regolamentazione comunale e i procedimenti riguardanti le attività produttive. Tali attività hanno condotto alla realizzazione di Linee Guida sulla vendita diretta dei prodotti agroalimentari⁶. Su questa base ha inoltre preso avvio un progetto di collaborazione con *Slow Food* per l’esplorazione del rapporto tra agricoltura e città quale strumento di consolidamento del *link* urbano-rurale e l’innovazione nei servizi locali di accesso al cibo verso la cd. *Smart Food City*⁷.

II.2. Il Tavolo di confronto tecnico sulle attività di razionalizzazione e modernizzazione degli Sportelli Unici per le Attività Produttive (cd. Tavolo “SUAP”)

Un secondo insieme di azioni si è sviluppato attorno al tema della semplificazione degli Sportelli Unici per le Imprese (SUAP); istituto di rilevanza strategica per l’Agenda per la Semplificazione 2020-2026⁸ e che costituisce un punto

⁶ ANCI Piemonte – Città metropolitana di Torino, *Linee Guida sulla vendita diretta dei prodotti agroalimentari*, 2019. Il testo delle linee guida è disponibile online al sito: <https://metropolistrategiche.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023).

⁷ In argomento M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la «Turin food policy»*, in *Amministrare*, n. 1/2016, 73-94.

⁸ L’Agenda rappresenta uno strumento strategico per attuare gli interventi previsti in materia di semplificazione amministrativa, ma anche per superare i “colli di bottiglia” e, progressivamente, azzerare le complicazioni burocratiche indispensabili per il rilancio del tessuto economico del Paese.

di contatto fondamentale tra imprese e istituzioni pubbliche. L'elevata complessità e la disomogeneità della regolamentazione riguardante le attività produttive hanno fatto emergere l'esigenza di un percorso amministrativo/autorizzativo più snello, rapido ed omogeneo su tutto il territorio metropolitano torinese. Le azioni si sono focalizzate sulla ricognizione e lo studio della regolamentazione comunale e dei procedimenti riguardanti le attività produttive nella prospettiva di ridurre e razionalizzare gli oneri amministrativi a carico delle imprese, nonché sulla standardizzazione della modulistica e la promozione dell'utilizzo, da parte di tutti i SUAP del territorio, di un unico sistema informativo. I lavori avviati hanno permesso di effettuare una mappatura prodromica allo sviluppo di azioni volte alla gestione in forma associata dei SUAP – anche in relazione alla copertura delle Zone Omogenee – e azioni in collaborazione con la Camera di Commercio di Torino finalizzate all'integrazione del portale nazionale “*impresainungiorno.gov.it*”⁹ con portale regionale “*SistemaPiemonte – SUAPPiemonte*”¹⁰. A tale intervento si sono affiancate azioni finalizzate alla condivisione di prassi interpretative volte a semplificare e uniformare i procedimenti concernenti le attività produttive¹¹.

Tale strumento è stato predisposto sulla base di quanto previsto dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (“*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”), convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120, (cosiddetto “*DL Semplificazioni*”) ed è stata approvata in Conferenza unificata il 23 novembre 2020. Nella seduta dell'11 maggio 2022 la Conferenza unificata ha inoltre sancito l'Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali sull'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione 2020-2026. Il nuovo testo allinea l'Agenda al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per massimizzare gli interventi e facilitare la “messa a terra” delle linee di attività già individuate nell'ambito del PNRR stesso. Il testo dell'Agenda è disponibile sul sito del Dipartimento https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Agenda_Semplificazione_2020-2026.pdf (ultimo accesso in data 08/03/2023).

⁹Online: <https://www.impresainungiorno.gov.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023).

¹⁰Online: <https://servizi.regione.piemonte.it/catalogo/suappiemonte-presentazione-telematica-della-domanda-dpr-1602010> (ultimo accesso in data 08/03/2023).

¹¹ Eventi confluiti nell'organizzazione di due iniziative di formazione rivolte specificatamente agli operatori dei SUAP dell'area metropolitana, dal titolo: “Lo Sportello Unico per le Attività Produttive: Focus Piemonte - a supporto della Città metropolitana di Torino” svolte in data 23 e 30 marzo 2021.

II.3. Il Tavolo di confronto tecnico sull'informatizzazione delle pratiche amministrative e tributarie in materia di occupazione di suolo pubblico (cd. Tavolo "Occupazione di suolo pubblico")

In riferimento alla disciplina dei procedimenti autorizzatori e tributari per l'occupazione temporanea di suolo pubblico per traslochi, ogni Comune, nell'ambito del proprio regolamento, stabilisce i presupposti e le condizioni di autorizzazione, individuando inoltre l'ammontare della tassa/canone di occupazione e prevedendo condizioni particolari a seconda della tipologia di area in relazione alla quale si presenta la richiesta. Entro questo quadro, sono state sviluppate azioni per la semplificazione e standardizzazione delle procedure per l'ottenimento dei permessi di occupazione di suolo pubblico da parte delle imprese di traslochi nei Comuni dell'area metropolitana torinese. L'intervento ha previsto, tra le varie azioni, la sperimentazione finalizzata alla standardizzazione dei procedimenti. Tale approccio risulta coerente anche con il ruolo organizzativo e propositivo che le Città Metropolitane sono chiamate a ricoprire nei confronti dei Comuni sui temi della semplificazione *ex art. 12, comma 3 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (cd. Decreto-legge Semplificazioni)*¹², a norma del quale *"le Province e le Città metropolitane definiscono nelle assemblee dei sindaci delle province e nelle conferenze metropolitane appositi protocolli per organizzare lo svolgimento delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, connesse all'attuazione delle norme di semplificazione della documentazione e dei procedimenti amministrativi"*. Tale azione si è dunque concretata nell'elaborazione di Linee guida sulle procedure di occupazione di suolo pubblico¹³. In una seconda fase è poi stato avviato un processo collaborativo volto alla realizzazione di uno studio di fattibilità di una procedura *on line* per la gestione delle istanze semplici. Con decreto della Consigliera delegata n. 15/2022 del 04/03/2022 è stato approvato il Protocollo d'intesa tra la Città metropolitana di Torino e ANCI Piemonte finalizzato all'istituzione di un Tavolo di confronto tecnico interistituzionale in materia di procedure di occupazione di suolo pubblico, aperto alla

¹² Decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, (GU Serie Generale n.178 del 16-07-2020 - Suppl. Ordinario n. 24).

¹³ ANCI Piemonte – Città metropolitana di Torino, *Linee guida sulle procedure di occupazione di suolo pubblico*, 2020. Il testo delle linee guida è disponibile online al sito: <https://metropolistrategiche.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023).

successiva adesione da parte degli enti locali e delle loro forme associative. La collaborazione si fonda sulla raccolta dei macro-requisiti tecnici necessari per la realizzazione di uno studio di fattibilità e per la predisposizione di una soluzione tecnico-organizzativa a supporto dei processi di semplificazione degli *iter* autorizzativi. Lo studio di fattibilità e la soluzione prototipale sono stati realizzati da CSI Piemonte grazie al finanziamento di ANCI.

III. L'innovazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive nell'ambito del PNRR e dell'Agenda per la Semplificazione 2020-2026. Rinvio.

La digitalizzazione rappresenta il prerequisito essenziale per migliorare l'accesso alle procedure amministrative e per garantirne una gestione efficace ed efficiente. Tale assunto è affermato anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹⁴, ove è prevista un'importante linea di attività denominata “*Digitalizzazione delle procedure per l'edilizia, le attività produttive e operatività degli sportelli unici*”, che prevede specifiche azioni volte a garantire la piena digitalizzazione dei procedimenti di competenza dello Sportello unico delle attività produttive (SUAP) e dello Sportello unico dell'edilizia (SUE), anche tramite l'interoperabilità dei flussi documentali e degli schemi-dati tra amministrazioni (Misura 1.3 del PNRR). In linea con le altre iniziative (in particolare gli interventi sulla Piattaforma Digitale Nazionale Dati¹⁵ e sul *Single Digital Gateway*¹⁶), i lavori di ANCI Piemonte fondano delle basi

¹⁴ Nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) di cui all'art. 18 del Regolamento UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 è stato messo l'accento sul miglioramento degli Sportelli unici delle attività produttive (SUAP) ridisegnando i relativi processi e assicurando l'interoperabilità delle informazioni.

¹⁵ La misura 1.3.1 del PNRR è volta alla costituzione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND): l'infrastruttura tecnologica che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici.

¹⁶ La misura 1.3.2 del PNRR è dedicata all'adesione dell'Italia al progetto del *Single Digital Gateway* (SDG), iniziativa europea prevista dal Regolamento (UE) 2018/1724 volta all'armonizzazione tra tutti gli Stati membri e alla completa digitalizzazione di 21 procedure e servizi di particolare rilevanza per i cittadini europei. Il progetto mira quindi a garantire la partecipazione dell'Italia al SDG, con l'obiettivo di rendere accessibili online e in modo pienamente interoperabile le 21 procedure individuate dall'articolo 6 del Regolamento UE entro dicembre 2023. L'attuazione dell'investimento è affidata all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), in qualità di soggetto attuatore.

di estremo rilievo per il raggiungimento di tali obiettivi nel territorio piemontese e per l'instaurazione di un modello innovativo di SUAP, fondato sul *Government-as-a-Platform* (GaaP). Lo studio di tale istituto calato nel contesto della *Smart Cities* fa emergere l'esigenza di riforme in grado di re-ingegnerizzare le procedure di competenza del SUAP, nonché di interventi volti alla completa e integrale digitalizzazione dei processi in applicazione dei principi "*digital by default*", "*once only*", "*cloud first*". Emerge poi la necessità di rafforzare la cooperazione applicativa delle piattaforme digitali, che implica un ridisegno generale a livello di raccolta e redistribuzione dei dati in possesso della p.a., al fine di garantire una piena interoperabilità. Questi temi, oggetto di varie attività svolte nell'ambito della ricerca applicata presso ANCI Piemonte¹⁷, saranno declinati nel capitolo quarto del presente elaborato.

¹⁷ ANCI Piemonte e la Città metropolitana di Torino hanno istituito, in seno al cd. Tavolo SUAP un confronto tecnico volto alla definizione di azioni per la mappatura dei SUAP ricompresi nell'area metropolitana e incentivare la gestione in forma associata. I lavori di ANCI Piemonte hanno permesso di rilevare le principali criticità di livello metropolitano torinese nell'attuazione di modelli innovativi di Sportello Unico. Oltre alla pluralità degli interlocutori (intesi come Enti), è stata osservata una rilevante disomogeneità delle procedure e delle soluzioni telematiche fra gli stessi (utilizzo misto di piattaforme telematiche, PEC, mail di avviso, necessità di solleciti o segnalazioni specifiche). Ciò va ad incrementare il livello di complessità nel coordinamento delle fasi integrative delle pratiche, rivelando una persistente inadeguatezza degli strumenti informatici disponibili e la consistente mancanza di interoperabilità di piattaforme che gestiscono aspetti procedurali diversi (ad esempio in materia ambientale o edilizia). Ne discende la necessità di maggiore chiarezza normativa e di modelli di SUAP che siano in grado di intraprendere percorsi verso la completa digitalizzazione delle procedure, funzionale a garantire una maggiore uniformità delle procedure. Sulla base del lavoro realizzato nell'ambito del Progetto "Metropoli Strategiche" è stato possibile avviare una successiva collaborazione con la Regione Piemonte volta alla riorganizzazione del SUAP nel quadro del PNRR. Ha così preso avvio un'iniziativa volta a creare una base dati in grado di fotografare l'attuale articolazione organizzativa degli Sportelli Unici a livello regionale piemontese ed evidenziarne i punti nevralgici su cui concentrare interventi di sperimentazione e innovazione definendo i piani territoriali di intervento e mappando le unità deputate alla gestione dei SUAP. I risultati di tale lavoro, disponibili alla pagina web <https://metropolistrategiche.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023), sono allegati in calce al presente elaborato, vedi *infra*, Allegati n. 1 e due al presente elaborato.

NOTE INTRODUTTIVE E METODO D'ANALISI

Se è pur vero che il giurista non si deve dimenticare che “la realtà dei fenomeni attinenti allo Stato non è per lui quello che risulta da altre scienze”, è altrettanto vero che “la conoscenza della realtà vera gli è indispensabile per comprendere la realtà formale, che l’ordinamento gli presenta”¹⁸. La costruzione di ponti tra il diritto e le cd. *humanities and social science* in grado di attingere la ricerca alla multiformità della realtà¹⁹ assume così una rinnovata importanza nell’epoca contemporanea²⁰. Sul punto, Alberto Romano ricorda che il diritto consiste nell’assetto di una data società in un dato momento storico, assetto che “acquista giuridicità perché vigente ivi e allora in forza del principio di effettività”²¹. Ciò in quanto il diritto “prima di essere norma, prima di concernere un semplice rapporto o una serie di rapporti sociali, è organizzazione, struttura, posizione della stessa società in cui si svolge e che esso costituisce come unità, come ente per sé stante”²². Ed è proprio nel pluralismo delle istituzioni²³ che il diritto evolve, si trasforma, si rinnova. Quando mi accinsi a studiare il diritto

¹⁸ S (ANTI) ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, ed. II, Milano, 1946, 22.

¹⁹ J. ZILLER, *Le futur de l’enseignement et de la recherche en droit administratif*, in J.B. AUBY, (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 123-134.

²⁰ In questo senso S. CASSESE, *The current state of administrative law*, in J.B. AUBY, (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 3-10.

²¹ A. ROMANO, “L’ordinamento giuridico” di Santi Romano, *il diritto dei privati e il diritto dell’amministrazione*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2011, 252 ss.

²² S(ANTI) ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, seconda edizione con aggiunte, Firenze, Sansoni, 1945, 25. Sulla storia della redazione e della pubblicazione del testo, si rinvia a S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de L’ordinamento giuridico di Santi Romano*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. I, 1972, 244-283, unitamente all’altrettanto fondamentale contributo di M. FIORAVANTI, *Per l’interpretazione dell’opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive di ricerca*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. X, 1981, 169-219.

²³ Cfr. S(ANTI) ROMANO, “L’ordinamento giuridico”, cit., 176: “Finora abbiamo stabilito le relazioni tra i vari ordinamenti giuridici considerando le istituzioni in cui essi si concretano ciascuna in sé e per sé, cioè come sfere giuridiche distinte l’una dall’altra, nonostante i rapporti fra essi intercedenti”.

amministrativo tedesco, mi colpì la somiglianza fonetica tra le parole *Verwaltung* (amministrazione) e *Verwandlung* (metamorfosi). Una somiglianza tale che talvolta può accadere di riferirsi al diritto amministrativo come al “diritto della metamorfosi” per via di un banale errore di pronuncia. Curioso come questa assonanza linguistica richiami oggi la stretta correlazione tra lo studio dell’amministrazione pubblica e la necessaria risposta al cambiamento – per certi versi rivoluzionario – che le nuove tecnologie dell’informazione e delle comunicazioni hanno innestato. La metamorfosi, sia nella drammatica visione kafkiana, sia nella più positiva allegoria di Ovidio, rappresenta la “dolorosa consapevolezza di divenire altro da sé” quale unica via d’uscita da una condizione di sofferenza, in cui sia possibile trovare una forma di riscatto²⁴. Così anche la pubblica amministrazione del nuovo millennio si trova “in mezzo al guado” tra transizione ecologica e digitale, amministrazione dell’emergenza, mutamenti economici a livello globale, fenomeni migratori, integrazione europea, crisi, nuovi cittadini. Numerosi gli sforzi volti ad adeguare il ragionamento giuridico alle trasformazioni globali, ai nuovi orizzonti che vengono costruiti da nuove economie nascenti, dal cd. “capitalismo della sorveglianza²⁵” al mercato digitale, che muovono dalla consapevolezza di un profondo mutamento del ruolo stesso del diritto e dell’etica giuridica, e che scivolano verso l’alveo di quella “società liquida” descritta da

²⁴ E. VIVEIROS DE CASTRO, *Prospettivismo cosmologico in Amazonia e altrove*, Quodlibet, Roma, 2019 afferma che «una particolarità del prospettivismo è quella di proporci una modalità di conoscenza, la metamorfosi, che non spiega e non rassicura, ma mette in questione la nostra capacità di essere al mondo».

²⁵ L’espressione “capitalismo della sorveglianza”, coniata da Shoshana Zuboff, racchiude in sé due concetti principali: quello di un nuovo capitalismo, innovativo e alternativo a quello industriale dei secoli scorsi; e quello di un nuovo sistema di potere fondato sul controllo del comportamento individuale. In particolare, la Zuboff sostiene che il capitalismo di sorveglianza consiste nel monitorare, analizzare e modificare costantemente il comportamento umano per il profitto dei giganti della tecnologia, che investono in quelli che lei definisce “*mercati comportamentali futuri*”, dove il sapere in anticipo cosa faranno le persone domani o l’anno prossimo diventa un’informazione di enorme valore per chi vuole vendergli un prodotto o un servizio. Da tale concetto si sviluppa un’analisi sociologica circa l’attuale evoluzione del capitalismo verso una logica che permea la tecnologia e la trasforma in azione. Si v. S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, 1ma ed., 2019.

Zygmund Baumann²⁶. Si è di fronte a un vero e proprio “cambiamento d’epoca²⁷” che porta con sé, come ogni fase di transizione, incertezza e instabilità. Le istituzioni sono dunque chiamate a gestire la complessità che tale cambiamento comporta. Il primo sintomo viene acutamente individuato da Jean-Bernard Auby nell’opera *Droit de la Ville*²⁸, ove l’autore intuisce l’emergere del ruolo centrale delle città nel futuro del diritto amministrativo. La crisi dell’idea di uniformità e del connesso principio di omogeneità del governo e delle funzioni locali verso l’autonomia differenziata costituisce una manifestazione, a livello istituzionale, di questa rinnovata tensione²⁹. È chiaro dunque come, in questo contesto, la metamorfosi della p.a. muove da una nuova architettura dei territori, a partire dalle autonomie locali. La “dolorosa consapevolezza del divenire altro da sé” si traduce nell’affermazione della Città come nuovo elemento identitario del territorio, in cui la complementarità diviene il fattore comune, e l’autonomia il fattore di differenziazione. La *Smart City* parrebbe dunque affermarsi come nuova forma di organizzazione degli assetti di governo, in grado di riscattare la pubblica amministrazione locale di fronte alle nuove sfide globali, partendo da quella legata alla ineludibile e necessaria digitalizzazione del settore pubblico. Alla luce di tali considerazioni, il presente elaborato intende fornire un contributo allo studio giuspubblicistico dei concetti di *Smart City*, innovazione e digitalizzazione con specifico riferimento alla pubblica amministrazione locale. Si tenta di delineare i profili del modello di *Smart City* nella prospettiva degli enti locali per affrontare il tema della transizione digitale. Di fronte alle peculiari sfide che la digitalizzazione pone alle autonomie locali è possibile cogliere delle possibilità di innovazione, che partono dall’integrazione delle nuove *Information and Communication Technologies* (ICTs) all’interno dell’espletamento delle funzioni dell’ente locali e nella garanzia di servizi

²⁶ Cfr. Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Bari – Roma, Laterza, 2011.

²⁷ A. ZITO, *Dall’epoca del cambiamento al cambiamento d’epoca: il ruolo delle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del giurista*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n.1/2019, 457 ss.

²⁸ J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013, 13.

²⁹ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, 237.

pubblici innovativi³⁰. Di qui l'attenzione per l'approccio del *Government-as-a-Platform*, di cui è possibile scorgere una possibile e concreta declinazione nell'ambito della disciplina dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e dell'istituto dello Sportello Unico Digitale Europeo (*Single Digital Gateway*).

Nel capitolo primo si intende introdurre l'analisi partendo dalle criticità interpretative ed ermeneutiche che caratterizzano lo studio giuridico delle *Smart Cities*, ove emerge l'assenza di una definizione condivisa e una intrinseca difficoltà nel descriverne le principali caratteristiche. Solo attraverso un approccio innovativo e interdisciplinare diviene possibile scrutare elementi di rilievo. Nondimeno, attraverso un approccio olistico si tenterà di rilevare i caratteri della *Smart City*, intesa quale modello innovativo di *governance* locale. Ciò al fine di inquadrare le politiche europee di coesione territoriale e digitalizzazione, e la flebile disciplina nazionale sulle Comunità Intelligenti.

Nel capitolo secondo si intende approfondire più in dettaglio i riflessi del modello di *Smart City* nell'ambito degli enti territoriali minori. Partendo da una prospettiva di indagine sul ruolo della *governance* locale per la (effettiva) attuazione delle Città Intelligenti all'interno di un assetto multilivello, si guarda alla *Smart City* nella prospettiva delle autonomie locali per affrontare il concetto di Città (partendo dalla vicinanza alla nozione di Comune) ed indagarne la portata innovativa alla luce dei principi di sussidiarietà e differenziazione. Seguirà l'analisi dei caratteri della “*smartness*”, volta non già alla definizione di un concetto di difficile inquadramento, quanto più a cogliere l'impatto giuridico dato da un nuovo paradigma di azione

³⁰ Sul tema di recente interesse si rimanda, *ex multis*, a M. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968; M. G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969; G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. amm. Pubbl. It.*, 1978, 407 ss.; A. MASUCCI, *L'atto amministrativo informatico: primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 1993; S. CIVITARESE MATTEUCCI – L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. FERRARA E D. SORACE, Firenze University Press, Firenze, 2016; CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020; F. CONSTANTINO, *Anatomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene editore, Napoli, 2012; S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, Cedam, Milano, 2021.

amministrativa. In questo quadro, si indaga il rapporto tra autonomia e innovazione nell'ambito della c.d. *smart governance* per orientare l'analisi circa il “diritto delle Città”. Di qui si osserva il lento “slittamento” da un diritto *delle* Città al cd. diritto *alla* Città per evidenziare, successivamente, la rilevanza – di sempre maggiore attualità – della cd. cittadinanza digitale nel quadro delle *Smart Cities*.

Ciò permetterà di delineare, nel capitolo terzo, le sfide della p.a. locale di fronte alla transizione digitale: in seguito alla ricostruzione del quadro entro cui evolve la strategia europea e nazionale, saranno scandagliate le principali azioni dedicate alla digitalizzazione della p.a. locale, con particolare riguardo alla migrazione in Cloud e alla realizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND). Questa analisi consentirà di declinare il tema dell'innovazione come “risposta alla complessità” focalizzando l'attenzione sul ruolo delle piattaforme digitali nella pubblica amministrazione locale secondo l'approccio del cd. “*Government-as-a-Platform*” (*GaaP*).

Nel capitolo quarto, si intende applicare l'analisi alle recenti riforme per la digitalizzazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e alla sua evoluzione nel quadro del *Single Digital Gateway* europeo (SDG). In seguito all'inquadramento dell'istituto nell'ambito del recepimento della Direttiva cd. *Bolkenstein*, si esaminano le funzioni del SUAP e i suoi caratteri strategici per individuare alcuni esempi di innovazione di livello organizzativo, come nel caso del SUAP metropolitano bolognese. Seguirà la disamina del procedimento unico di competenza del SUAP nella variante ordinaria e automatizzata, finalizzata a comprendere le possibili spinte innovative di livello procedimentale che potrebbero derivare dall'utilizzo di algoritmi e sistemi di *block-chain* nella prospettiva della semplificazione amministrativa. Di qui l'attenzione all'Agenda per la semplificazione 2020-2026 nel senso della reingegnerizzazione delle procedure per l'accelerazione dei procedimenti complessi (cd. “colli di bottiglia”), con particolare riguardo alla strategia disegnata dal nuovo Allegato tecnico al d.P.R. 160/2010 (regolamento SUAP). Ci si soffermerà, in particolare, sulla trasformazione del SUAP telematico verso la completa digitalizzazione (che comprende le componenti di *front-office*, di *back-office*, di Enti terzi) attraverso il Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici. Infine, si individuano le linee evolutive nell'ambito dello Sportello Unico Digitale europeo.

CAPITOLO 1

L'IDEA DI *SMART CITY*: LE SUE EVOLUZIONI VERSO L'ATTUAZIONE DELLE COMUNITÀ INTELLIGENTI

Sommario: I. Premessa: sulla difficoltà di dare una definizione di *Smart City*; II. L'evoluzione dottrinale e l'approccio olistico. La *Smart City* come modello innovativo della pubblica amministrazione locale; III. Le politiche europee delle Città. La Carta di Lipsia, l'Agenda Urbana, l'Agenda Territoriale e l'Agenda Digitale; IV. La disciplina nazionale sulle "Comunità Intelligenti".

I. Premessa: sulla difficoltà di dare una definizione di *Smart City*

Le Città del futuro si trovano dinnanzi alle molteplici sfide connesse ai cambiamenti climatici e ai processi sociali conseguenti all'incremento della popolazione nelle aree urbane e, più in generale, alle trasformazioni correlate ai vari processi innovativi fondati sulla transizione digitale. Di fronte all'esponentiale crescita delle realtà urbane nella nuova economia globale, l'evoluzione delle Amministrazioni Pubbliche si inquadra in un sistema amministrativo complesso e pluriarticolato, caratterizzato dalla imprescindibile integrazione multidisciplinare di ampie e svariate conoscenze. Tale integrazione è oramai necessaria per realizzare un'azione amministrativa sempre più efficiente e in grado di cogliere le esigenze della società nei confronti dei soggetti pubblici secondo i principi di adeguatezza³¹ (art. 118 Cost.) e di

³¹ Tale principio richiede che all'esercizio di funzioni o servizi corrisponda un'adeguata organizzazione, sulla base di un giudizio relazionale, sicché nessuna attribuzione di funzioni e servizi può avvenire ove non sia assicurata l'adeguatezza dell'organizzazione destinataria. Ne discende che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad assicurare non solo l'efficienza nell'impiego delle risorse, ma anche capacità (*ex ante*) di conseguire i risultati, dunque l'idoneità dell'organizzazione di soddisfare gli interessi (beni) affidati alle sue cure. In questo senso l'adeguatezza risulta prodromica all'effettività dell'esercizio di

buona amministrazione³² (art. 97 Cost.). In questo quadro emerge – in maniera sempre più lampante – la necessità di confrontare la performance dei sistemi urbani in termini di competitività, attrattività, eco-sostenibilità e qualità della vita³³; ed è proprio

poteri e delle funzioni affidate all'ente di riferimento. Così R. CAVALLO PERIN, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa europea*, vol. I, Firenze University Press, 2016, (spec. 7-10). In argomento di cfr. anche R. CAVALLO PERIN – G. M. RACCA, *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in F. MERLONI – A. PIOGGIA (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, 266 ss.; R. CAVALLO PERIN, *La razionalizzazione dell'amministrazione indiretta: enti strumentali, società e altri organismi nella prospettiva della riforma della PA*, in F. MASTRAGOSTINO – G. PIPERATA – C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforma*, Bologna, Bononia University Press, 2016, 115-124; A. CASINELLI, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, n.3/2013, 240 ss.; A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli 2001, 179 ss.; F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 89 ss.

³² D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit., 85-117; A. ZITO, *Il 'diritto ad una buona amministrazione' nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2-3/2002, 425-444; E. N. FRAGALE, *Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 5/2018, 824 ss.

³³ R. PAPA et al., *Urban Smartness Vs Urban Competitiveness. A Comparison of Italian Cities Rankings*, in *TeMA Journal of Land Use Mobility and Environment*, INPUT 2014 special issue, 2014, 771-782 evidenziano la sussistenza di una stretta relazione tra il concetto di *Smart City* e quello di *città competitiva*. I primi studi sulla “performance urbana” e sulla “città competitiva” si sviluppano nel quadro dell'analisi comparativa delle città già negli anni '80 e '90 come risposta all'impatto della deindustrializzazione e della globalizzazione. Di fronte a molteplici mutamenti di paradigma che si riverberano sul piano economico-sociale e, più in generale, sulle dinamiche di sviluppo, viene meno la “gerarchia urbana” tipica dell'era industriale e le città diventano il fulcro dell'innovazione. Sull'argomento si segnalano, fra i numerosissimi contributi: R. CAMAGNI, *Principi di economia urbana e territoriale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993; J. RAUCH, *Productivity gains from geographic concentration of human capital: evidence from the cities*, in *Journal of urban economics*, vol. 34, n. 3, 1993, 380-400; S. BRESCHI – F. LISSONI, *Knowledge spillovers and local innovation systems: a critical survey*, in *Industrial and Corporate Change*, 10 (4), 2001, 975-1005; R. CAPELLO, *Spatial spillovers and regional growth: a cognitive approach*, in *European planning studies*, 17 (5), 2009, 639-658; S. DIRKS – M. KEELING, *A vision of smarter cities: How cities can lead the way into a prosperous and sustainable future*, in *IBM Institute for business Value*, 8/2009, 1-6; C. HARRISON et al., *Foundations for smarter cities*, in *IBM Journal of research and development*, vol. 54 n. 4, 2009, 1-16; R. GIFFINGER – H.

partendo dal riferimento alle performance urbane che si parla ormai da anni di *Smart City* (o Città Intelligente) e delle sue svariate derivazioni, tutte accomunate dal *Leitmotiv* dato dalla polisemia del loro oggetto (a partire da quello di “città”³⁴) e dall’accostamento al vago – quantomeno sotto il profilo giuridico – carattere della “*smartness*”³⁵.

Sulla scorta di questi sviluppi si è iniziato a parlare anche di *Smart Communities*³⁶,

GUDRUN, *Smart cities ranking: an effective instrument for the positioning of the cities?*, in *ACE: architecture, city and environment*, 4(12), 2010, 7-26; A. CARAGLIU – C. DEL BO, *Smartness and European urban performance: assessing the local impacts of smart urban attributes*, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 25, n. 2, 2022, 97-113. Sulla competitività urbana in senso stretto si cfr. *ex multis*: A. MURIEAND - S. MUSTERD (ed.) *Making competitive cities*, John Wiley & Sons, 2011; S. CRIVELLO, *La città competitiva e sostenibile: alcune riflessioni sul rapporto fra i due discorsi*, in *Sociologia urbana e rurale*: vol. 97, 2012, 52-66; P. GOURDON, *Les villes européennes et la circulation de modèles urbains: labellisation des municipalités et légitimation de l'action des pouvoirs locaux*, in *CIST 2018-Représenter les territoires*, 22 Mar. 2018, 267-271; T. ABLYAZOV – N. BAIZAKOV, *Theory and Practice of Territories Spatial Development Based on the Smart City Concept*, in *Digital Transformation and the World Economy*, 2022, 161-179; A. SHAQRAH, *Future of Smart Cities in the Knowledge-Based Urban Development and the Role of Award Competitions*, in *Smart Cities and Smart Spaces*, 2019, 536-548. Sul tema dell’attrattività e della sostenibilità della *Smart City* si dirà nei capitoli successive. Senza pretesa di esaustività si rimanda a: J. ROMÃO et al., *The smart city as a common place for tourists and residents: A structural analysis of the determinants of urban attractiveness*, in *Cities*, 78, 2018, 67-75; J. M. BARRIONUEVO et al., *Smart cities, sustainable progress*, in *Iese Insight*, 14/2012, 50-57.

³⁴ Per alcuni il concetto di città sfugge totalmente all’analisi giuridica. In questo senso C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, il Mulino, Milano, 2007, *passim*; G. E. FRUG, *The City as a legal concept*, in *Harvard Law Review* 93, 1980, 233-290.

³⁵ Gli elementi della “città” e della “*smartness*” saranno approfonditi nei capitoli che seguono, in particolare al Cap. 2.

³⁶ In argomento M. DE WAAL – M. DIGNUM, *The citizen in the smart city. How the smart city could transform citizenship*, in *Information Technology*, vol. 59, n. 6/2017, 263-273.

*Smart villages*³⁷, *Smart Regions*³⁸ e *Smart Land*³⁹. Si tratta di concetti dapprima utilizzati nell'ambito dei finanziamenti europei e nazionali (nel contesto delle politiche generali dell'Unione Europea), e in strumenti di *soft law* che le identificano come valori-obiettivi da perseguire nel medio-lungo termine, da integrare con misure normative più vincolanti e "di attuazione"⁴⁰. Entro tale scenario, le *Smart Cities* interessano sempre più non solo le politiche, ma anche la regolazione, le organizzazioni e le funzioni⁴¹ che intersecano, con crescente intensità, temi quali la pianificazione urbanistica strategica, i servizi pubblici, la mobilità, la protezione dell'ecosistema, lo sviluppo del territorio e il benessere sociale. Sul piano dottrinale, lo studio delle Città

³⁷ La nozione di *Smart villages* si riferisce a quelle aree rurali e ai piccoli nuclei urbani (enti locali con meno di 20.000 abitanti) nei quali l'elemento della tradizione è potenziato e promosso tramite il supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dell'innovazione digitale, allo scopo di produrre nuovi prodotti, nuovi servizi e opportunità alla popolazione residente. Sul tema è intervenuta la Commissione Europea, *EU action for Smart Villages, European Network for Rural Development*, Brussels, 12 aprile 2017. Si cfr. anche J. B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del Federalismo* n. 2/2020, 537-545.

³⁸ *Smart cities and communities, smart regions, smart villages* sono i concetti legati a tipologie territoriali diverse, che dominano la narrazione sulle città, e non solo, a seguito dello sviluppo e della pervasività senza eguali delle ICTs. In argomento cfr. G. BORRUSO, *Smart cities and communities, borghi e aree interne, innovazione a rete*, in *Documenti geografici*, n. 1/2021, 157-162; C. MORANDI et al., *From smart city to smart region: Digital services for an Internet of Places*, Cham, Springer; 2016; A. STRATIGEA, *The concept of 'smart cities'. Towards community development?*, in *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 2012, 375-88; R. SUTRIADI, *Defining smart city, smart region, smart village, and technopolis as an innovative concept in Indonesia's urban and regional development themes to reach sustainability*, in *InIOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 2018 Nov, IOP Publishing, Vol. 202, No. 1, 12047 ss.; E. COLANTONIO – D. CIALFI, *Smart regions in Italy: A comparative study through self-organizing maps*, in *European Journal of Business and Social Sciences*, vol. 5, n. 9, 2016, 84-99.

³⁹ Tra le varie declinazioni di "sviluppo diffuso" emerge il concetto di *Smart Land* quale ambito territoriale che mira alla competitività e all'attrattività dedicando un'attenzione particolare all'ambiente, alla coesione sociale, all'accessibilità, nonché alla valorizzazione della cultura, del paesaggio e delle tipicità locali. Per un inquadramento sociologico sul tema v. A. BONOMI – R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio Editori, Milano, 2014.

⁴⁰ R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, in *Energies*, fasc. 8, 2015, 4724 s.

⁴¹ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 239.

quali entità intelligenti si presta ad un approccio interdisciplinare, tanto che intorno al tema si sono sviluppati filoni che spaziano dall'ambito economico⁴², informatico, filosofico, sociologico e urbanistico, su cui è stata prodotta un'ampissima bibliografia di scala internazionale⁴³. È dunque corretto parlare di molteplici tentativi definitivi di *Smart City*, che poggiano su dimensioni diverse⁴⁴. In questo senso, il sociologo Robert Holland ha declinato la *Smart City* come un fenomeno di "etichettatura urbana", che sfugge ad un unico modello di inquadramento⁴⁵. Si tratta di un fenomeno che, nella sua multidimensionalità, è in grado di rispondere in maniera differenziata a diversi aspetti dei singoli contesti urbani; ma, al contempo, difficilmente si lascia inquadrare in modo univoco in settori e normative di riferimento⁴⁶. Tale difficoltà di inquadramento discende, in primo luogo, dall'ampiezza delle possibili declinazioni della *smartness* urbana⁴⁷ – e dalla sostanziale indeterminatezza che ne consegue. Dapprima meno analizzato, oggi invece oggetto di diversi studi, anche il profilo giuridico dell'argomento. Un effetto paradossale della crescita esponenziale degli studi sulle Città intelligenti che si sono susseguiti negli ultimi due decenni si esplica nell'inevitabile perdita di una consistenza connotativa precisa e netta di tale concetto, soprattutto

⁴² Tra i contributi di rilievo nello scibile economico sulle *Smart Cities* si segnalano: E. GLAESER, *Triumph of the City: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, Londra, 2011; B. KATZ – J. BRADLEY, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Washington, 2014; J. RIFKIN, *Il sogno europeo: come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Milano, 2004.

⁴³ Secondo un'indagine statistica riportata da G. SICILIANO – A. BIGHINZOLI, *Smart City tra definizioni e metodologie di misurazione*, in *Smart City, la città si reinventa: Strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015, 105 ss., risulta che in tema di *Smart City* «quasi la metà degli studi sono stati effettuati in ambito "Computer Science", e a seguire in "Engineering" e "Mathematics"».

⁴⁴ R. DE SANTIS et al., *Il fenomeno delle Smart Cities*, in *Riv. Trim. econ., demogr. Statist.*, n. 1/2014, 143 ss.

⁴⁵ R. HOLLANDS, *Will the real smart city stand up?*, in *City*, n. 12/ 2008, 302-320.

⁴⁶ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 240.

⁴⁷ Cfr. *infra*, Cap. 2, par. III. *Il paradigma smartness*.

quando applicata al diritto⁴⁸. Ne consegue che, attualmente, manca una definizione condivisa di *Smart City* in grado di formare un autonomo oggetto d'analisi per il giurista, ma essa si traduce in una nozione ampia dai confini giuridicamente incerti⁴⁹. Alcuni autori tentano di definirne le caratteristiche principali in maniera meramente descrittiva, correlando la *Smart City* ad un contesto in cui gli investimenti in capitale umano ed infrastrutturale alimentano una crescita economica sostenibile e un'alta qualità della vita attraverso una gestione saggia delle risorse naturali ed una *governance* partecipativa orientata alla circolarità. Nascono così ulteriori derivazioni della *Smart City* che investono in molteplici ambiti della vita delle Città: *smart economy*, *smart mobility*, *smart environment*, *smart people*, *smart living* e *smart governance*⁵⁰. Si tratta, tuttavia, di sforzi definitivi che sfuggono alle tradizionali categorie giuridiche e che, in qualche modo, identificano le dimensioni e gli elementi principali che caratterizzano una Città Intelligente, ma che non riescono a delinearne un modello. Solamente attraverso un approccio innovativo e interdisciplinare si può consentire al giurista di individuare, nella *Smart City*, i fattori che impattano in maniera dirimpante sul diritto amministrativo e, in particolare, sull'assetto delle autonomie locali. Come acutamente osservato in dottrina, l'origine delle dinamiche che caratterizzano le *Smart Cities* e, più in generale, i c.d. territori intelligenti⁵¹ può rinvenirsi nella confluenza di varie evoluzioni storico-culturali che intersecano le pressioni determinate dallo sviluppo sostenibile e dalla crescita del mondo digitale, che confluiscono verso un "rinascimento delle città" quali veri e propri centri dell'innovazione.⁵² A tali dinamiche si aggiungono

⁴⁸ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 6.

⁴⁹ In senso critico R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, cit., 4724 ss.

⁵⁰ Sul tema *infra*, Cap. 2, par. III.1., *Le declinazioni di smartness. Da elemento di misurazione della competitività urbana a paradigma di una nuova governance multilivello*.

⁵¹ Si veda in particolare M. T. CANTO LÓPEZ et al. (dir.), *Los territorios rurales inteligentes. Administración e integración social*, Cizur, Menor, Aranzadi, 2019.

⁵² J. B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, cit., 539.

le spinte verso l'economia della condivisione⁵³ (sempre più rilevante nei trasporti)⁵⁴ e dell'economia circolare⁵⁵. In questo senso il concetto di *Smart City* emerge soprattutto quale elemento comune europeo, che funge da punto di partenza per svariate iniziative di diffusione della conoscenza⁵⁶. Tuttavia, ad oggi, la concettualizzazione della *Smart*

⁵³ Cd. *Sharing economy* o "economia collaborativa" definita dalla Commissione europea nella Comunicazione COM (2016) 356, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa*, del 2 giugno 2016, come quel sistema riferito a modelli imprenditoriali in cui le attività sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati che coinvolge tre attori principali: il prestatore di servizi occasionali, gli utenti, e i cd. intermediari che mettono in comunicazione, attraverso una piattaforma online, i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi «piattaforme di collaborazione». Sul dibattito circa la regolamentazione di tali attività si rimanda, fra i molti a S. R. MILLER, *First Principles for Regulating the Sharing Economy*, in *Harvard Journal of Legislation*, 53, 2016, 147 ss.; K. ERIKSON, *Regulating the Sharing Economy*, in *Internet Policy Review*, 2016, 5 ss. Sulla stretta relazione tra Smart city e la Sharing economy come ulteriore soluzione di economia sostenibile circa la mobilità, l'uso dei beni, lo scambio di servizi e la gestione di aree territoriali v. C. SCHEPISI, *Servizi della società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*, in G. OLIVIERI – V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Quaderni di Giurisprudenza Commerciale, n. 393, Giuffrè, Milano, 2016, 19 ss.

⁵⁴ Nell'ambito dei trasporti si è riscontrata la più profonda applicazione e radicazione dei principi di condivisione fra privati e razionalizzazione dell'uso delle risorse grazie al diffondersi del fenomeno della *sharing mobility* o mobilità condivisa. e. Le principali forme di mobilità condivisa venutesi ad affermare nel nostro Paese negli ultimi anni sono essenzialmente il *carsharing*, il *bikesharing* e il *carpooling*. Cfr. in particolare R. LOBIANCO, *I servizi di mobilità condivisa. Parte I: Caratteristiche socioeconomiche*, in *Diritto dei Trasporti*, 2021, 27-61; G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2020, giugno, num. spec. «Politiche e regole per la sharing mobility», 17; G. DELLE CAVE, "Comunità intelligenti", *enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, n. 105, vol. 2/2021, 385-400.

⁵⁵ V. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa al *Quadro di monitoraggio per l'economia circolare*, COM (2018) 29 final, 16 gennaio 2018. Per un approfondimento sul ruolo della *governance locale* nei vari settori coinvolti dal tema dell'economia circolare (rifiuti, materie prime, bioeconomia), gli appalti verdi e l'amministrazione in questa nuova visione con conseguenze giuridiche si cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.; R. J. SANTAMARIA ARINAS, *El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular*, in *Cuadernos de Derecho Local*, 2018, n. 46, 127 ss.

⁵⁶ Si veda lo studio "*Mapping smart cities in the EU*", *Directorate-general for internal policies, Policy Department economic and scientific policy*, Brussels, January 2014, 21, online in www.europarl.europa.eu, che ha contribuito ad elaborare un concetto europeo comune di smart city,

City non può dirsi ancora stabilizzata: essa può inquadrarsi ora come politica strategica di sviluppo di livello unionale, ora quale fenomeno amministrativamente rilevante che parte da un'idea o, meglio, da un "modello di innovazione" che coinvolge molteplici dimensioni di *smartness*; dimensioni che influiscono sulla trasformazione dei tradizionali assetti istituzionali, in particolare di livello locale. Per capire tale portata innovativa, risulta dunque maggiormente utile partire dalle applicazioni pratiche e dall'attuazione delle Città Intelligenti, anziché tentare di delineare una definizione teorica. Ciò in quanto la *Smart City* va inquadrata in un complesso dinamico che coinvolge meccanismi tecnologici innovativi da integrare in nuove figure giuridiche, la cui attuazione dipende da plurime variabili⁵⁷.

II. L'evoluzione dottrinale e l'approccio olistico. La *Smart City* come modello innovativo della pubblica amministrazione locale

L'origine dottrinale della *Smart City* trova le sue radici nella letteratura anglo-americana degli anni '90 sviluppatasi intorno allo studio della relazione tra la (de)crescita delle realtà metropolitane e i principali fenomeni in grado di incidere in maniera migliorativa sull'assetto urbano quali: lo sviluppo, il progresso tecnologico, l'innovazione e la globalizzazione⁵⁸. Inizialmente, si è cercato di definire la nozione di

presupposto per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla Strategia 2020. Un altro documento interessante è il parere del Comitato economico e sociale europeo, "*Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea*, TEN/568, Bruxelles, 1 luglio 2015 (in www.eesc.europa.eu), da cui emerge l'assenza di un mercato delle città intelligenti e di un quadro regolamentare armonizzato, mentre prevale la frammentarietà delle competenze e delle risorse con riferimento alla Commissione europea, al livello statale, regionale e comunale. Per un commento v. M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, 949-973.

⁵⁷ Tra le variabili maggiormente influenti si individuano: la disponibilità di finanziamenti e di risorse di varia natura, il livello di effettiva autonomia, le competenze degli enti locali e le specifiche capacità organizzative e tecniche delle amministrazioni. Cfr. S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *federalismi.it*, n. 10/2019, 10. L'argomento sarà trattato in maniera più approfondita *infra*, Cap. 2, *passim*.

⁵⁸ Il concetto di *Smart Community* emerge per la prima volta nel 1993 nella Silicon Valley, in California, in un momento di profonda recessione economica. In questo quadro, le imprese leader della Silicon Valley, i membri della comunità, i funzionari governativi e la dottrina economico- giuridica iniziarono a parlare di *Smart City* come nuovo punto di partenza per lo sviluppo delle realtà urbane e per il riscatto

Smart City concentrandosi, attraverso un approccio multidisciplinare, su una struttura interpretativa integrata⁵⁹. Nel tempo si sono susseguite innumerevoli varianti concettuali che hanno contribuito ad ingenerare una maggiore confusione nozionistica attorno al concetto di *Smart City*, dando vita al filone dei cd. *urban studies*⁶⁰. Dal 1993 emerge il concetto di “città digitale”, che rimarca come sia soprattutto il progresso tecnologico applicato alle realtà urbane a costituire il fattore maggiormente rilevante nella misurazione delle performance delle Città. L’attenzione si concentra dunque sull’integrazione delle nuove Tecnologie dell’Informazione e della Comunicazione (le c.d. *Information and Communication Technologies – ICTs*) nella “vita delle città”, ponendo l’accento sulla interdisciplinarietà che caratterizza, in generale, il diritto della p.a. digitale⁶¹ e il futuro del diritto amministrativo⁶². Si è sviluppato così un più definito orientamento dottrinale che ha portato allo sviluppo di diverse declinazioni di *Smart City*, tutte orientate alla dimensione tecnologica delle Città quale elemento prodromico e coesistente all’innovazione del settore pubblico e, in specie, della p.a. locale. Prima tra queste la nozione di *Digital City*: un concetto incentrato sulla “comunità connessa⁶³” e orientato alla creazione di Città “*in cui si combinano infrastrutture di*

dei territori. Vedi P. GIACON – F. DESTRO, *Nuovi ecosistemi imprenditoriali: smart cities e comunità urbane*, in *Microimpresa*, n. 31/2012, 57- 85.

⁵⁹ H. CHOURABI et al., *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, in 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012, 2289-2297.

⁶⁰ Per una ricognizione generale v. A. COCCHIA, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in R. P. DAMERI – C. ROSENTHAL-SABROUX, (eds.), *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, Springer, Cham 2014, 13-43.

⁶¹ Sul tema si segnala il volume R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale*, cit., e, in particolare i contributi ivi contenuti di M. LOSANO, *La lunga marcia dell’informatica nelle istituzioni italiane*, ivi, XXIV ss.

⁶² Si v. J. B. AUBY (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Lexis Nexis, Parigi, 2019.

⁶³ Viene in rilievo la dimensione tecnologica delle società dell’informazione, caratterizzata da una sempre crescente dipendenza delle società dalle tecnologie dell’informazione e comunicazione e dalla graduale convergenza tra offline e online. Sul tema si rimanda a U. PAGALLO, *Big data, open data e black box society*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di) *L’amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull’intelligenza artificiale*. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’università di Torino, 2021, 49-5; ID., *Il diritto nell’età dell’informazione. Il riposizionamento tecnologico degli*

*telecomunicazione a banda larga, infrastrutture di computing flessibili e orientate ai servizi e basate su dati aperti, nonché su servizi innovativi volti a soddisfare i bisogni delle istituzioni, dei cittadini e delle imprese*⁶⁴. In altre parole, la *Digital City* consiste in un ambiente caratterizzato dalla condivisione delle informazioni, dall'interoperabilità dei dati e dall'interconnessione: una condivisione tra reti che collegano istituzioni, cittadini e imprese all'interno dell'area urbana⁶⁵. Specularmente, la *Smart City* così declinata si basa soprattutto sulla dotazione di infrastrutture tecnologiche innovative e competitive nell'organizzazione dei servizi da erogare ai cittadini, nel senso di soluzioni di elevata tecnologia per fronteggiare questioni di carattere ambientale, urbanistico e di politica dei servizi pubblici⁶⁶. Un secondo filone dottrinale va invece a porre in rilievo la dimensione umana della *Smart City*, focalizzando sul capitale umano il vero ruolo di catalizzatore dell'innovazione che muove dall'inclusione, dalla formazione, dalla promozione della cultura e abbraccia in

ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti, Torino, Giappichelli, 2014, (spec. 1-8 e 30-32).

⁶⁴ In argomento: G. S. YOVANOF – G. N. HAZAPIS, *An architectural framework and enabling wireless technologies for digital cities & intelligent urban environments*, in *Wireless Personal Communications*, vol. 49, n. 3, 2009, 445-463; R. KANTER – S. LITOW, *Informed and interconnected: A manifesto for smarter cities*, Harvard Business School General Management Unit Working Paper, 2009; H. SCHAFFERS, *Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation*, in J. DOMINGUE et al. (eds.), *The future Internet, Future Internet Assembly: Achievements and Technological Promises*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, London New York, 2011; A. M., TOWNSEND, *Smart cities: Big Data, civic hackers and the quest for a new Utopia*, New York, W.W. Norton, 2013.

⁶⁵ L. ANTHOPOULOS – P. FITSILIS, *From online to ubiquitous cities: The technical transformation of virtual communities*, in A. B. SIDERIDIS - C. Z. PATRIKAKIS (Eds.), *Next Generation Society: Technological and Legal Issues* (Proceedings of the Third International Conference, eDemocracy 2009, Athens, Greece, Sep 23-25, 2009), Vol. 26, 2010, Berlin, Springer, 360-372.

⁶⁶ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 12.

sé l'idea della *creative city*⁶⁷, della *human city*⁶⁸, e della *knowledge city*⁶⁹. In questa visione, la digitalizzazione assume una funzione meramente servente e laterale. Da questa idea si sviluppa una seconda nozione: quella di *Intelligent City*⁷⁰, frutto dell'integrazione della "società dell'innovazione e della conoscenza" nella "comunità connessa": una Città che dispone di infrastrutture informatiche e delle più recenti tecnologie di telecomunicazione, ponendole al servizio della società per aumentare il benessere dei cittadini, supportando l'innovazione⁷¹. Una recente evoluzione della *Intelligent City* ha riguardato l'avvio di progetti per le infrastrutture tecnologiche sulla base di sistemi integrati e reti intelligenti (*smart grid*, telecomunicazioni e reti informatiche, reti di servizi energetici e idrici) per la creazione di servizi orientati ai reali bisogni degli utenti mediante un maggiore loro coinvolgimento nelle procedure⁷².

⁶⁷ R. FLORIDA, *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday life*, New York, Basic Book, 2002.

⁶⁸ J. W. WINTERS, *Why are smart cities growing? Who moves and who stays*, in *Journal of Regional Science*, vol 20, n. 10, 2010, 1-18.

⁶⁹ La *knowledge city* (città della conoscenza) nasce come evoluzione della cd. *learning city*, simbolo della città che apprende e che è stata progettata di proposito per incoraggiare la diffusione della conoscenza. Per un approfondimento si rinvia a L. EDVINSSON, *Aspects on the city as a knowledge tool*. *Journal of Knowledge Management*, vol. 10, n. 5, 2006, 6-13. Sulla *learning city* cfr. T. CAMPBELL, *Learning cities: Knowledge, capacity and competitiveness*, in *Habitat International*, vol. 33, n. 2, 2009, 195-201; P. DRUCKER, P., *From capitalism to knowledge society*, in NEEF, D. (ed.) *The Knowledge Economy*, Butterworth-Heinemann, Boston, 1998; N. KOMNINOS, N., *Intelligent Cities. Innovation, Knowledge, System and Digital Spaces*, Spon Press, London and New York, 2002.

⁷⁰ Sul tema si veda J. A. MALEK, *Informative global community development index of informative smart city*, in *Proceedings of the 8th WSEAS International Conference on Education and Educational Technology* (Genova, Italy, Oct 2019), 2019.

⁷¹ Cfr. N. KOMNINOS, – E. SEFERTZI, *Intelligent cities: R&D offshoring, Web 2.0 product development and globalization of innovation systems*, paper presented at the *Second Knowledge Cities Summit 2009* (online: <https://www.komninos.eu/wp-content/uploads/2014/01/2009-Intelligent-Cities-Shenzhen-2009-Komninos-Sefertzi-Paper.pdf>, consultato in data 10.12.2022).

⁷² S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 13 ss. Per una chiara ricostruzione di questa evoluzione in atto v. F. GIGLIONI, *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 1049 ss.; Id., *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013, 463 ss. Si cfr. anche Raccomandazione 9 marzo 2012, 2012/148/UE per l'introduzione di sistemi di

Se dunque la *Digital City* non è necessariamente intelligente, la *Intelligent City* non può prescindere dalle componenti digitali per creare processi di innovazione⁷³. Tale differenza diviene ben visibile nella “città virtuale” (in cui il funzionamento della Città è descritto, tramite i dati⁷⁴, nel cyberspazio⁷⁵). In questa realtà viene in rilievo la crucialità della raccolta dei dati nella “città reale” (mediante soluzioni di Intelligenza Artificiale, sensori, mappatura dei flussi ecc.)⁷⁶, volta all’individuazione delle correlazioni rilevabili nelle basi di dati per sviluppare un approccio di tipo predittivo tramite il cd. *Machine Learning* nell’ottica dell’innovazione ora nell’erogazione dei servizi urbani, ora nell’esercizio delle funzioni amministrative⁷⁷.

misurazione intelligenti (in www.eur-lex.europa.eu) e la relazione della Commissione europea (2014) 356 final “Analisi comparativa dell’introduzione dei sistemi di misurazione intelligenti nell’UE-27, in particolare nel settore dell’elettricità”, in www.ec.europa.eu (data ultima consultazione 12/04/2022).

⁷³ T. NAM – T.A. PARDO, *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*, in *Proceedings of the 12th annual international digital government research conference: digital government innovation in challenging times*, 2011, 282-291.

⁷⁴ In argomento U. PAGALLO, *Il diritto nell’età dell’informazione: Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2014, 35 richiama la distinzione tra la nozione di informazione semantica e dati dotati di significato. La prima si baserebbe sui secondi, ed i dati a loro volta potrebbero essere intesi “come mancanza di uniformità nel mondo reale, a cui attribuiamo appunto un significato determinato”.

⁷⁵ Sull’argomento cfr. V. E. ALBANESE, *Città dei flussi, città degli spazi. Contrapposizione e fusione di città reale e città virtuale*, in SCARAMELLINI G. – MASTROPIETRO E. (a cura di), *Atti del Congresso Geografico Italiano. Scomposizione e ricomposizione territoriale della città contemporanea*, Bologna, Pátron Editore 2014, 429-441.

⁷⁶ Per una interessante ricognizione delle soluzioni Intelligenza Artificiale in ambito pubblico si rimanda a Osservatori.net, *Le soluzioni di Intelligenza Artificiale in ambito pubblico: un quadro internazionale*, 22.05.2022, online: <https://www.osservatori.net/it/prodotti/formato/report/soluzioni-intelligenza-artificiale-ambito-pubblico-quadro-internazionale-report> (data ultima consultazione 13.09.2022).

⁷⁷ Cfr. R. MEO – M. LAI – P. PASTERIS, *Machine learning per la pubblica amministrazione*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di) *L’amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull’intelligenza artificiale*. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’università di Torino, 2021, 131-148. Il contributo analizza l’impatto dei big data sul patrimonio conoscitivo delle pubbliche amministrazioni a partire da una sperimentazione sulla banca dati dei contratti pubblici nazionali che ha coinvolto in prima persona l’Università di Torino e l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) promuovendo l’approccio di tipo prescrittivo come funzionale all’individuazione di decisioni che

Questo stesso binomio tra la città reale e quella virtuale ha inoltre permesso l'introduzione del concetto di *Hybrid City*, che consiste nella sempre più stretta identificazione tra la realtà con le sue entità fisiche e la realtà virtuale parallela, composta da una mole di dati⁷⁸. Un'ulteriore estensione della *Intelligent City* in termini di accessibilità e infrastrutture reticolate riguarda la cd. città ubiqua (*U-city*), orientata alla creazione di un ambiente in cui ogni cittadino possa fruire di qualsiasi servizio, ovunque e in qualsiasi momento attraverso qualsiasi dispositivo⁷⁹. Infine, vale la pena richiamare anche la nozione di *Information City*⁸⁰, la quale mira a creare ambienti digitali che raccolgono e restituiscono informazioni mediante l'uso delle piattaforme digitali⁸¹.

Alla luce del quadro sopra delineato, è chiaro che l'aspetto della digitalizzazione nell'amministrazione pubblica di livello locale assume un ruolo cruciale, in quanto elemento essenziale, prodromico e trasversale all'affermazione delle Città del domani⁸². L'applicazione delle nuove ICTs permette una trasformazione profonda e capillare, di portata rivoluzionaria, nella concezione stessa dello spazio urbano in relazione alle singole dimensioni della *smartness*⁸³. Basti pensare al potenziale dato dall'uso delle tecnologie digitali per conseguire gli obiettivi del *Green Deal* europeo e la neutralità climatica entro il 2050, ove le tecnologie digitali costituiscono strumenti fondamentali per la transizione verso un'economia verde, nonché per il passaggio a

dovrebbero essere assunte sulla base dei dati a disposizione e che potrebbe suggerire delle buone pratiche future.

⁷⁸ Sul tema si rimanda a E. SWYNGEDOUW, *The city as a hybrid: On nature, society and cyborg urbanization*, in *Capitalism Nature Socialism*, 7(2) 1996, 65-80.

⁷⁹ S. LEE et al., *Towards ubiquitous city: Concept, planning, and experiences in the Republic of Korea*, in T. YIGITCANLAR – K. VELIBEYOGLU – S. BAUM (eds.), *Knowledge-Based Urban Development: Planning and Applications in the Information Era Hershey*, IGI Global, 2008, 148- 169.

⁸⁰ Cfr. J. SAIRAMESH et al., *Information cities*, in *Communications of the ACM*, 47(2), 2004, 28-31.

⁸¹ Sul tema si approfondirà *infra*, Cap. 3, spec. par. II., *Il ruolo delle piattaforme digitali e della smart governance nell'approccio Government-as-a-Platform*.

⁸² M. CAPORALE, *L'attuazione delle Smart Cities*, cit., 950.

⁸³ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 1.

un'economia circolare e alla decarbonizzazione dell'energia, dei trasporti, delle costruzioni, dell'agricoltura e di tutti gli altri settori. Tuttavia, la dottrina è ormai unanime nel ribadire che l'essenza della *Smart City* non può ridursi alla sua dimensione tecnologica, e dunque solamente alla sua propensione al digitale⁸⁴. La digitalizzazione costituisce certamente una componente fondamentale, ma pur sempre strumentale ad una più grande rivoluzione concettuale, improntata alla dimensione sociale del cambiamento del rapporto tra uomo, ambiente e territorio di fronte all'intelligenza artificiale e l'automazione; rivoluzione che è espressione di innovazione nel governo delle Città, nella politica territoriale ed economica, nell'utilizzo delle risorse e nella tutela dell'ambiente⁸⁵. Comprendere la *Smart City* significa infatti saperne concepire la portata sostanziale che può dispiegarsi mediante un modello innovativo di sviluppo urbano, volto a creare territori sostenibili, inclusivi e resilienti⁸⁶. L'idea di coniugare crescita economica e sostenibilità ha portato non solo alla definizione di una serie di obiettivi globali sulle questioni ambientali (in particolare a seguito della *Conferenza di Rio*); ma anche alla ridefinizione degli assetti urbani correlati alla dimensione

⁸⁴ Così, *ex multis*, D. MARONGIU, *The Ideal City: Space and Time (From the Renaissance to Smart Cities)*, in *European Review of Digital Administration and Law*, n. 2/2021, 9 -18; D. SANTIAGO IGLESIAS, *From Smart Cities to Smart Communities: a Conceptual Approach*, *ivi*, 33-46.

⁸⁵ In questo senso E. CARLONI, *Città intelligenti*, *cit.*, 246 s.

⁸⁶ Si segnala il Congresso annuale mondiale della Smart City con sede a Barcellona, per l'edizione 13-15 novembre 2018 e per il prossimo Congresso 19-21 novembre 2019, v. www.smartcityexpo.com. Il Report 2018, reperibile nel sito, esamina in sintesi le varie tematiche affrontate secondo una logica di "sfida", come ad es., "climate justice" per combattere il cambio climatico, economie locali resilienti e utilizzo dei dati per migliorare le modalità di pianificazione urbanistica ("*public space and green districts*") e le infrastrutture, procedure pubbliche innovative per acquisti e appalti, la digitalizzazione pubblica con effetto di maggiore partecipazione dei cittadini e, quindi, come manifestazione di democrazia e "*digital rights*", la sostenibilità ambientale delle città mediante obiettivi di "*zero waste*" nel senso di possibile riciclo e riutilizzo dei rifiuti, di migliore utilizzo e di risparmio delle risorse con meno impatto possibile sull'ambiente (*Circular Economy*). Sono emersi anche i temi della mobilità ("*customizing the way we move*"), delle risorse energetiche alternative, del governo e della finanza ("*open and social innovation performance measurement and forms of cooperation are more necessary than ever to faster democracy and increase equity, sustainability and resilience*". S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, *cit.*, 5. Per la conferenza internazionale di Malaga del 2016, che ha anticipato diversi temi, e per gli atti v. E. ALBA - F. CHICANO - G. LUQUE (eds.), *Smart Cities*, Springer, Berlin, 2016. Cfr. anche K. R. KUNZMANN, *Smart cities: a new paradigm of urban development*, in *CRIOS*, n.7/2014, 9 ss.

ambientale delle Città (*United Nations - Sustainable Development, 1992*)⁸⁷. Sulla scorta di tali argomentazioni, successiva dottrina⁸⁸ ha rilevato come l'evoluzione del concetto di *Smart City* vada di pari passo con la crescente preoccupazione per la tutela dell'ambiente, lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili e la necessità di aumentare la qualità complessiva dei paesaggi urbani, incardinando la Città Intelligente nel prisma della “nuova sostenibilità urbana”⁸⁹. Da ultimo, la *Smart City* ha assunto una dimensione più istituzionale, che include in sé tutti gli aspetti relativi alla digitalizzazione e allo sviluppo di servizi innovativi che pone attenzione alla qualità della vita e alla centralità del cittadino-utente, andando così a declinarsi come nuovo

⁸⁷ A livello europeo, la Carta di Aalborg (*Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability*) approvata il 27 maggio del 1994 dalla Conferenza Europea sulle Città Sostenibili, 1994) fa riferimento a espliciti modelli di sostenibilità urbana, di mobilità sostenibile e strumenti di gestione urbana riproponendo, in chiave europea, l'Agenda21, che conferma come la responsabilità della creazione di spazi ambientali, sociali ed economicamente sostenibili ricada sui cittadini e sulle *comunità locali*. Dal 1994 al 2004 altre conferenze internazionali ed europee si sono susseguite. Tutte le conferenze richiamano i principi generali dichiarati in Agenda21 e gli impegni di Aalborg, che nel frattempo raccoglie l'adesione delle più importanti organizzazioni non governative come *Association of Cities and Regions for Recycling (ACRR)*, *KlimaBündnis - Alleanza del Clima e.V.*, *Council of European Municipality and Regions (CEMR)*, *Energie Cités*, *EUROCITIES*, *ICLEI - Local Governments for Sustainability*, *Medcities*, *Union of Baltic Cities (UBC)* e *World Health Organization (WHO) - Healthy Cities*.

⁸⁸ R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, cit., (spec. 4733 s.); E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1273. Per le linee principali di evoluzione v. L. J. AVILA ORIVE, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad, Tirant lo blanch*, Valencia, 2018, 207 ss. L'Autore delinea il percorso del concetto di sviluppo sostenibile sulla base dei valori che sono emersi nei Trattati, nella Carta dei diritti fondamentali, nel Modello sociale europeo e nell'Agenda territoriale e tra questi anche la politica energetica e la protezione del clima e dell'ambiente perseguite in un'economia di mercato molto competitiva, ma con un approccio integrato verso lo sviluppo urbano sostenibile.

⁸⁹ In argomento F. MORACI– C. FAZIA, *Le città smart e le sfide della sostenibilità*, in *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 8, n. 6, 2013, 35-45. Si segnala anche il contributo di G. SENATORE, *Smart city: cosa rimane della sostenibilità*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di Teoria e Ricerca Sociale*, vol. 4, n.1, 2020, 1-31, il quale affronta il tema della *Smart City* andando ad indagare sul contatto tra l'idea gemmata durante la Conferenza Internazionale su Ambiente e Sviluppo (UNCED – United Conference Environment and Development) tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992, nella quale verranno approvate Dichiarazioni, Principi e Convenzioni che avrebbero dovuto rappresentare la base per una Costituzione Ecologica Mondiale (Garaguso, 1993) e l'attuale rappresentazione di *Smart City* nelle sue svariate evoluzioni.

modello di azione pubblica (e di *governance* dei territori urbani e delle aree interne)⁹⁰. Si tratta di una visione che si incardina su un nuovo rapporto tra Amministrazione Pubblica e Cittadino, fondato sulla partecipazione, sulla riduzione delle asimmetrie informative (anche grazie alla digitalizzazione e alla trasparenza), sulla fiducia e sulla *partnership*.⁹¹ Infine, l'orientamento dottrinale maggioritario (di impostazione giuridica⁹² e non⁹³) ha messo in risalto, per mezzo di un approccio olistico⁹⁴, il carattere pluridimensionale e sinergico delle Città Intelligenti, osservando che è più corretto parlare di “declinazioni di *Smart City*”, ciascuna fondata su una dimensione diversa dai caratteri variabili, plurali, e tra loro strettamente correlati⁹⁵. Secondo questa lettura, le *Smart Cities* costituirebbero dei modelli aperti di Città che mirano a dare risposta ad una serie differenziata di aspirazioni e bisogni attraverso soluzioni tecnologiche e innovative; modelli che sono legati a dimensioni diverse: inclusione, energia, ambiente, vivibilità, mobilità, salute ecc.⁹⁶ In una visione olistica, una comunità più intelligente è da tradurre in un insieme integrato, collaborativo ed inclusivo, che trova il fattore comune nella scelta consapevole e condivisa di utilizzare la tecnologia come

⁹⁰ S. A. ZAKHAROVA, *Public management of smart cities: European experience*, in *Digital Sociology*, vol 5, n. 1, 2022, 36-43.

⁹¹ Tale aspetto troverà declinazione nei capitoli che seguono.

⁹² Tra questi E. CARLONI, *Città Intelligenti*, cit., 240 s.; M. CAPORALE, *L'attuazione delle Smart Cities*, cit., 949 ss.

⁹³ Per una ricognizione sull'approccio olistico alla *Smart Cities* nell'ambito delle *Urban Sciences* si cfr. S. D. ROZARIO et al., *Creating smart cities: A review for holistic approach*, in *Applied System Innovation*, vol. 4, n. 4/2021, 70 ss.

⁹⁴ Inteso quale metodo di studio che tiene conto di una pluralità di fattori distinti ma interdipendenti, che riguardano discipline (giuridiche e non) diverse ma che incidono effettivamente sulla vita del cittadino. Tale metodo è stato adottato da J.B. Auby per l'elaborazione del cd. “diritto alla città” (cfr. J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., 283 s.). Si tratta di una metodologia innovativa che permette di cogliere sfumature meno nette di un cambiamento complesso, facendo emergere principi coerenti e idonei inquadrare una prospettiva giuridica delle *Smart City*.

⁹⁵ L. ANTHOPOULOS – TSOUKALAS, I. A., *The implementation model of a digital city*, in *Journal of EGovernment*, vol. 2 n.2, 2005, 91-110; E. CARLONI, *Città Intelligenti*, cit., 241.

⁹⁶ J.B. AUBY – V. DI GREGORIO, *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 975-993.

catalizzatore dell'innovazione,⁹⁷ ove la transizione tecnologica non è fine a se stessa, ma rappresenta un mezzo per reinventare le Città verso nuovi paradigmi di *smartness*⁹⁸. Il modello di *Smart City*, infatti, non esaurisce il proprio orizzonte nell'ambito di una singola dimensioni, bensì involge tutti i possibili aspetti della vita urbana e, proprio per questo motivo, interessa in primo luogo le amministrazioni locali⁹⁹. Ogni dimensione di innovazione è in grado di incidere giuridicamente sull'assetto delle funzioni dell'ente locale e sulla sua organizzazione. Alla luce di una tale dinamicità, per far fronte al concreto problema di ricondurre le azioni e gli interventi delle pubbliche amministrazioni locali ad una visione complessiva di Città del futuro¹⁰⁰, è bene tenere a mente che la *Smart City* rappresenta un modello innovativo di Città – prima che un modello innovativo di amministrazione – ove l'evoluzione verso una dimensione *smart* offre l'opportunità alle pubbliche amministrazioni di favorire l'introduzione di servizi innovativi, al fine di migliorare la competitività e la qualità della vita urbana¹⁰¹. L'obiettivo della Città Intelligente consiste nella creazione di un contesto territoriale in cui l'utilizzo delle risorse umane, naturali e delle nuove ICTs consentono “*la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e fornire servizi integrati e sempre più intelligenti*”¹⁰². La *Smart City* si delinea dunque quale modello flessibile, in grado di ingenerare una spinta innovativa e trasformativa delle realtà territoriali che parte dalla digitalizzazione e culmina nella valorizzazione delle specificità locali e nel rafforzamento della capacità istituzionale per fronteggiare le sfide legate ad un contesto

⁹⁷ J. M., EGER, *Smart growth, smart cities, and the crisis at the pump a worldwide phenomenon*, in *I-Ways*, vol. 32, n. 1/2009, 47-53.

⁹⁸ J. M. EGER – A. MAGGIPINTO, *Technology as a tool of transformation: e-Cities and the rule of law*, in A. D'ATRI – D. SACCÀ (Eds.), *Information Systems: People, Organizations, Institutions, and Technologies*, Berlin/Heidelberg, Physica-Verlag, 2010, 23-30.

⁹⁹ E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1281 ss.

¹⁰⁰ In questo senso N. DE LISO – L. ZAMPERINI, *Innovation, transport security and supply chains: a review*, in *Transport Reviews*, vol. 42 n. 6: 2022, 725-738.

¹⁰¹ Così S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 22.

¹⁰² AGID, *Architettura per le comunità intelligenti. Visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, 3 ottobre 2012, online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 23.04.2021).

complesso, che non può considerarsi unicamente nazionale¹⁰³. Ciò non solo perché la Città costituisce il terreno elettivo delle politiche *smart*, ma soprattutto perché le *Smart Cities* rappresentano l'insieme delle istanze di trasformazione del contesto cittadino nella società post-moderna¹⁰⁴. Da questa impostazione emerge in maniera chiara che l'inquadramento giuridico della *Smart City* difficilmente trova fondamento se guardato attraverso un approccio analitico focalizzato sulle singole dimensioni che la compongono, ma può essere colto al meglio secondo una prospettiva sistematica, che dia conto delle reciproche relazioni e interazioni tra i vari elementi¹⁰⁵. La *Smart City* viene così a implicare un più generale ripensamento nel modo di intendere lo sviluppo urbano e nel modo di vivere gli spazi urbani, incidendo sul potenziale innovativo dei territori. Solo mediante un approccio olistico è possibile scorgere i vari riflessi che non possono cogliersi guardando alle singole parti¹⁰⁶, partendo dai diversi "beni" che la città del futuro è chiamata a tutelare¹⁰⁷. Ed è proprio sulla base di un approccio olistico che diviene possibile inquadrare l'idea di *Smart City*¹⁰⁸ come punto di partenza per orientare l'analisi giuridica di un modello innovativo di *governance* locale.

III. Le politiche europee delle Città. La Carta di Lipsia, l'Agenda Urbana, l'Agenda Territoriale e l'Agenda Digitale

La questione urbana rappresenta da tempo un tema di interesse globale¹⁰⁹ di

¹⁰³ In questi termini E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 237.

¹⁰⁴ F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 64; K. R. KUNZMANN, *Smart cities: a new paradigm of urban development*, in *CRIOS*, n.7/2014, 9 ss.

¹⁰⁵ In questo senso F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22/2015, 4.

¹⁰⁶ Sul punto v. L. URBANI ULIVI (a cura di), *Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, 2010, *passim*.

¹⁰⁷ F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 63.

¹⁰⁸ Il riferimento è all'opera G. F. FERRARI (a cura di), *Smart Cities: l'evoluzione di un'idea*, Mimesis, 2020.

¹⁰⁹ Sulla rilevanza mondiale del tema cfr., tra i molti, T. M., VINOD KUMAR (ed.), *Smart Economy in Smart Cities*, Springer, Berlin, 2017; M. PERIS – ORTIS et al., (eds.), *Sustainable Smart Cities*, Springer,

crescente rilievo per i governi che intendono fronteggiare i mutamenti demografici e la progressiva concentrazione urbana della popolazione mediante azioni strategiche e coordinate¹¹⁰. Peculiare il contesto europeo, in cui si evidenziano conurbazioni urbane più risalenti, ma meno estese rispetto alle forme di gigantismo urbano che caratterizzano gli altri Continenti¹¹¹. In Europa, il cd. *acquis* urbano euro-unitario non trova una specifica base giuridica nei Trattati, ma costituisce il frutto di un “dialogo intergovernativo” di stampo internazionale piuttosto recente e ancora molto debole, in quanto fondato su interventi settoriali – data l’assenza di una competenza diretta in materia – e sul preminente ricorso ad atti non giuridicamente vincolanti (*soft law*)¹¹². Questo scenario è stato favorevole all’elaborazione di un modello di azione per uno sviluppo urbano sostenibile ed integrato come obiettivo europeo¹¹³. È in questo quadro che emerge il primo dibattito europeo sulle cd. *comunità intelligenti*, che trova origine nella *Strategia di Lisbona*¹¹⁴. Nell’obiettivo di rendere le città europee più efficienti, vivibili e competitive, veniva individuato un primo obiettivo strategico per il successivo decennio, ossia la realizzazione della cd. *e-society* (società

Berlin, 2017; Z. WU, *Intelligent City Evaluation System*, Springer, Berlin, 2018; W. A. SAMAD–E. AZAR (eds.), *Smart Cities in the Gulf, Current State, Opportunities and Challenges*, Palgrave Macmillan, New York, 2019.

¹¹⁰ Cfr. E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 238.

¹¹¹ Anche nel quadro nazionale emerge una conformazione multicentrica delle città che vede grandi agglomerazioni metropolitane e città di medie dimensioni che si contrappongono al modello delle megalopoli.

¹¹² Già nella Carta di Lipsia del 2007 e nella dichiarazione di Toledo del 2010 emergono taluni indicatori *smart* che dovrebbero caratterizzare le realtà urbane del futuro. Cfr. S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. Soc.*, n.1/2016, 11 ss.; L. GRAZI, *L’agenda urbana europea in costruzione*, in EAD. (a cura di), *Le città e l’Unione Europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2012, 157 ss.

¹¹³ Così S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 4.

¹¹⁴ In particolare, la strategia europea 2020 adottata nella sessione straordinaria del 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona si è focalizzata su una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente che considera le città come motori per lo sviluppo e le città intelligenti come un modello normativo per la città contemporanea. Cfr. L. ROMANI, *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all’agenda digitale europea e all’interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2010, 11-21.

dell'informazione), definita una materia poliedrica focalizzata sull'utilizzo delle nuove ICTs per preparare l'UE ad affrontare le sfide della globalizzazione e dell'economia basata sulla conoscenza¹¹⁵. La riflessione maturata nel corso del decennio precedente sull'idea di città europea *smart*¹¹⁶ è poi confluita nella *Carta di Lipsia*¹¹⁷ del 2007 (un documento programmatico sullo sviluppo sostenibile delle città e sull'incentivazione di politiche urbane integrate¹¹⁸, recentemente rinnovato¹¹⁹) e nella *Dichiarazione di Toledo*¹²⁰ del 2010. Nuovi obiettivi si inseriscono così nella più ampia strategia europea

¹¹⁵ In questo senso C. ALBERTI, *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, Riv. it. dir. pubbl. com., n. 5/2005, 1327 ss.

¹¹⁶ I documenti delle più recenti riunioni informali dei Ministri sullo sviluppo urbano, in particolare: il "Programma d'azione di Lille", adottato in occasione del Consiglio informale dei Ministri responsabili per le questioni urbane di Lille (3 novembre 2000), l'"Acquis Urban" adottato durante il Consiglio informale dei Ministri responsabili per la coesione territoriale, di Rotterdam (29 novembre 2004), l'"Accordo di Bristol", adottato in occasione del Consiglio informale dei ministri sulle comunità sostenibili di Bristol (6-7 dicembre 2005); la "Agenda territoriale dell'UE – Verso un'Europa più competitiva e sostenibile delle diverse regioni" e la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili", entrambi approvati in occasione del Consiglio informale dei ministri responsabili per la pianificazione territoriale e lo sviluppo urbano di Lipsia (24-25 maggio 2007); la "Dichiarazione di Marsiglia" adottata in occasione della riunione informale dei Ministri responsabili per lo sviluppo urbano (25 novembre 2008).

¹¹⁷ La Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili è un documento intergovernativo degli Stati membri dell'UE volto a far rispettare alcuni principi e strategie comuni in materia di politica di sviluppo urbano sostenibile. Cfr. M. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale*, in Id., (a cura di), *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, CLUEB, 2003. Sul tema si tornerà più nel dettaglio *infra*.

¹¹⁸ Per approfondimenti v. E. CARLONI – M. VAQUERO PINERO, *Le città "intelligenti" e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 880 ss.

¹¹⁹ Parere del Comitato europeo delle regioni — *Il rinnovo della Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili*, (2020/C 440/20), relatore: Juan Espadas Cejas, in GUUE del 18.12.2020 (C 440/119).

¹²⁰ Nel corso della riunione informale dei Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano degli Stati Membri dell'Unione Europea (UE) sul tema della "rigenerazione urbana integrata" (Toledo, 21-22 Giugno 2010) è stata adottata la Dichiarazione di Toledo sulla *Rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*. In termini generali, sulla tendenza ad una pianificazione urbanistica sempre più integrata e quindi sull'evoluzione normativa dei piani urbani. Cfr. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 51 ss.; A. SIMONATI, *Rigenerazione*

di promozione di una crescita in grado di superare le conseguenze della crisi finanziaria ed economica iniziata nel 2007 attraverso il miglioramento della competitività delle Città europee mediante l'innovazione tecnologica. Tali obiettivi venivano ridefiniti nel marzo 2010 con la nuova *Strategia Europa 2020*¹²¹. In continuità con la *Strategia di Lisbona*, tale linea è finalizzata alla ripresa economica dell'Unione europea sulla base di tre priorità tra loro complementari, tra cui: la crescita intelligente, fondata sullo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; la crescita sostenibile, volta a promuovere un'economia più verde e più competitiva; la crescita inclusiva, orientata a promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione. La cd. crescita intelligente¹²², è intesa quale strategia di rilancio di un'economia in grado

urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/2019, 31 ss.; M. DEMICHELIS, *L'uso temporaneo di beni e spazi urbani*, in R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, A. QUARTA, *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 16, 2020, 207-214.

¹²¹ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 final del 3 marzo 2010, online: www.eur-lex.europa.eu (data ultima consultazione 14/09/2022). Formalmente adottata dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 17 giugno 2010, la Strategia Europa 2020 è una linea di intervento decennale volta a promuovere una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" con un maggiore coordinamento della politica economica e sociale tra Unione europea e Stati membri. Per approfondimenti si rinvia a *H2020 programme* (in www.europa.eu/inea/en/horizon-2020/smart-cities-communities, data ultima consultazione 14/09/2022) che illustra l'economia come "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva" per conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale e lo strumento più rilevante per questi obiettivi è proprio la smart city. Rientra nella Strategia l'adozione dell'Agenda digitale europea (Comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010) e tra gli obiettivi più innovativi vi è la realizzazione di un mercato unico digitale (Comunicazione della Commissione europea COM(2015) 192 final del 6 maggio 2015 "A Digital Single Market Strategy for Europe"). Si rinvia anche alla Dichiarazione di Toledo (2010) "Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee". Per ulteriori documenti dell'UE, reperibili online: www.ec.europa.eu (data ultimo accesso 03/02/2022) v. tra i tanti, "What are smart cities?" (ad es., in tema di sustainable transport, soluzioni tecnologiche per migliorare la gestione e l'efficienza dell'ambiente urbano), "City initiatives" (Sustainable urban development), "Knowledge for cities" (ad es., v. "State of European Cities. Report 2016), "Cities and urban development". Sul tema si rimanda altresì a D. COSTANTINO, *Verso la smart city*, in E. RIVA SANSEVERINO et al. (a cura di), *Atlante delle smart city. Modelli Di Sviluppo Sostenibili Per Città e Territori.*, Franco Angeli, Milano, 2014, 39 ss., che esamina alcuni progetti europei finanziati da Horizon 2020; F. FERRI, *Il diritto dell'Unione Europea post-alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 723 ss.

¹²² Il movimento crescita intelligente si è affermato negli anni Novanta, come forte reazione da parte del

di promuovere, utilizzando in modo ottimale le ICTs, la conoscenza e l'innovazione come motori di crescita e sviluppo, collegandosi alla promozione delle Città Intelligenti sulla base di una *governance* innovativa fondata sull'allineamento strategico e sinergico tra le istituzioni, le imprese e i cittadini. Alla crescita intelligente sono strettamente collegate anche la crescita sostenibile¹²³ (intesa quale sviluppo di un'economia attenta alle risorse) e la crescita inclusiva¹²⁴ volta a promuovere un'economia in grado di favorire l'occupazione, nonché la coesione sociale e

governo e della comunità alle problematiche urbane delle grandi metropoli (dall'inquinamento atmosferico, alla perdita di spazi aperti, all'aumento dei costi delle strutture pubbliche). Tuttavia, il concetto di crescita intelligente riguarda principalmente la crescita urbana come alternativa alla "dispersione spaziale" e all'omologazione. Sul tema si cfr. D.R. PORTER, *Making Smart Growth Work*, Washington, DC, Urban Land Institute 2002; T. BEATLEY, T. – R. COLLINS, R., *Smart growth and beyond: Transitioning to a sustainable society*, in *Virginia Environmental Law Journal*, n. 19/2000, 287-322.

¹²³ Crescita sostenibile significa costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, sfruttare il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le PMI, e fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale. Per una ricognizione intorno al concetto di sviluppo sostenibile, si vedano C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA – M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, I, 221- 270 (spec. 235) e F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433- 451.

¹²⁴ Crescita inclusiva significa rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti e a gestirli e costruire una società coesa. È altrettanto fondamentale che i benefici della crescita economica si estendano a tutte le parti dell'Unione, comprese le regioni ultraperiferiche, in IT 18 IT modo da rafforzare la coesione territoriale. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza. L'Europa deve sfruttare appieno le potenzialità della sua forza lavoro per far fronte all'invecchiamento della popolazione e all'aumento della concorrenza globale. Occorreranno politiche in favore della parità fra i sessi per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro in modo da favorire la crescita e la coesione sociale. A. D'ORAZIO, *Quale dimensione territoriale nelle politiche comunitarie? Strategia Europe 2020 e obiettivi di coesione*, in AISRe, Atti della XXXII Conferenza Scientifica Annuale, Torino, 2011, 1-15.

territoriale. Dal 2013 si assiste ad un incremento delle azioni settoriali (per spazi urbani, ambiente, energia, trasporti, ecc.) dell'Unione Europea riconducibili ad una “politica per le *Smart Cities*” che si sviluppa attraverso documenti programmatici e di indirizzo fondati su una progettazione integrata, orientata al superamento della visione tradizionale incentrata esclusivamente sulle scelte urbanistiche e sulle competenze amministrative degli enti territoriali. In questo assetto prevalgono il criterio dell'integrazione delle politiche settoriali ed un maggiore coinvolgimento delle autorità locali¹²⁵. Tra i documenti centrali per la politica europea sulle Città del futuro emerge l'*Agenda urbana europea*¹²⁶ istituita nel 2016 a seguito di una complessa evoluzione delle politiche europee in relazione agli obiettivi delineati a livello internazionale per lo sviluppo sostenibile delle Città¹²⁷ (nota anche come *Patto di Amsterdam*)¹²⁸, in seno

¹²⁵ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 8 s.

¹²⁶ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni su *La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda urbana UE* – COM(2014) 490 final, reperibile online: www.europa.eu (ultima consultazione in data 3/4/2021); v. anche le considerazioni e le ragioni giustificative espresse nella Comunicazione della Commissione europea (COM (2014) 490 final) “*La dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una agenda urbana UE*” al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato sociale ed economico e al Comitato delle Regioni del 18 luglio 2014, con l'apertura delle consultazioni fino al 29 settembre 2014. Alcuni presupposti sono contenuti nella Dichiarazione di Toledo (2010), che introduce la nozione di rigenerazione urbana integrata, e nella Dichiarazione di Marsiglia (2008). Per ulteriori riferimenti, v. F. GIGLIONI, *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 184 ss.; J. L. AVILA ORIVE, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, (spec. 228 ss. in cui si esamina l'inserimento dello “sviluppo urbano sostenibile” nell'ordinamento spagnolo, richiamando i principi costituzionali, gli statuti delle Comunità Autonome e la disciplina statale). Sugli aspetti tecnici v. S. CALADO GARCIA – A. GUTIERREZ – C. J. VIVES – E. VALENCIA, *Smart City, Hacia la gestion inteligente*, Marcombo, Barcelona, 2013.

¹²⁷ Sul punto è stato affermato che “*cities remain the linchpin to achieving sustainable development and meeting our climate goals. Hence, more than ever, it is critical to leverage the opportunities that urbanization presents as an engine of sustained and inclusive economic growth, social and cultural development and environmental protection. Innovation is the lubricant that facilitates this engine*”, UNHabitat, World Cities Report 2020. *The Value of Sustainable Urbanization*, 180.

¹²⁸ Il Patto (reperibile in www.europa.eu, data ultima consultazione 11/5/2022) è stato sottoscritto dai Ministri europei responsabili delle politiche urbane in sede di riunione informale ad Amsterdam il 30 maggio 2016, con la partecipazione della Commissione europea e di rappresentanti delle altre istituzioni

alla terza conferenza delle Nazioni Unite sull'edilizia abitativa e lo sviluppo urbano sostenibile (cd. *Habitat III*) e alla *New Urban Agenda* delle Nazioni Unite¹²⁹. L'*Agenda urbana europea* rappresenta un documento di politica urbana innovativa orientata ad una strategia complessiva per le grandi sfide dell'Europa (che individua gli obiettivi prioritari per lo sviluppo urbano sostenibile, integrato, socialmente inclusivo e intelligente) la cui attuazione spetta agli enti territoriali e agli operatori economici degli

europee e delle città. L'approvazione del Patto ha comportato l'istituzione dell'Agenda Urbana per l'Unione Europea e l'adozione del suo contenuto con principi fondamentali. Sono previsti 12 partenariati e tra questi le sfide circa la qualità dell'aria, l'economia circolare, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la transizione energetica, l'uso sostenibile del territorio e le soluzioni fondate sulla natura, la mobilità urbana, la transizione digitale e gli appalti pubblici innovativi e responsabili. Le finalità previste dall'Agenda consistono nel miglioramento dell'effettività, della coerenza e dell'organicità della disciplina europea per questi settori, nella migliore efficienza delle tecniche di finanziamento delle aree urbane e nella migliore conoscenza delle questioni locali e delle best practices di sostenibilità; sono previsti schemi partecipativi e consensuali, secondo forme di partenariato e moduli di coordinamento. Questi possibili interventi s'inseriscono in un quadro di programmi già esistenti, ad es., Urban Innovative Actions, Urbact, Espon 2020, Civitas 2020. S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 3 s.

¹²⁹ Precisamente la Conferenza *Habitat* a Quito (Ecuador) del 2016 e i documenti *New Urban Agenda*, inserita nell'*Agenda per lo Sviluppo Sostenibile per il 2030*, e *Habitat III*. Sulla recente evoluzione si rinvia al sito istituzionale www.nua.unhabitat.org, dedicato alla *New Urban Agenda*, con sezioni in tema di *governance structures, social inclusion, spatial development, urban prosperity, enviromentally sustainable*. Lo studio di questi temi risale ad accordi internazionali: la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma (1972), la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, il Vertice della Terra di Rio de Janeiro (1992) da cui convenzioni vincolanti circa i cambiamenti climatici, la diversità biologica e, in particolare, la Dichiarazione di Rio per ambiente e sviluppo (diritti e responsabilità degli Stati nei confronti dell'ambiente), l'Agenda 21 in cui è espressa la teoria dello sviluppo sostenibile e che contiene impegni per attuare le dichiarazioni mediante principi guida e la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste. Ulteriori importanti riferimenti derivano da altre conferenze e documenti: le Conferenze *Habitat* delle Nazioni Unite, la prima Dichiarazione di Vancouver sugli insediamenti umani e sviluppo urbano (1976; *Habitat I*) da cui l'istituzione dell'Agenzia dell'ONU per sollecitare l'urbanizzazione sostenibile sociale e ambientale (1978, UNHabitat, Nairobi), il Summit delle città, Istanbul (1996) da cui l'Agenda *Habitat* contenente il riconosciuto diritto all'abitazione, impegni e strategie, e *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action*, circa la stretta relazione tra lo sviluppo sociale, economico e la protezione dell'ambiente nella prospettiva della sostenibilità mediante la cooperazione internazionale sul presupposto della Carta delle Nazioni Unite e dell'Agenda 21. In sintesi, da queste conferenze, dai relativi documenti ed accordi emergono i presupposti delle più recenti politiche di pianificazione e gestione del territorio come fattore di progresso e di miglioramento di tutte le condizioni di vita, a fronte del diffuso problema dell'espansione incontrollata delle città per la carenza di discipline di pianificazione adeguate e di investimenti per le nuove tecnologie in grado di orientare tali scelte.

Stati membri sulla base di differenti modalità di finanziamento (anche tramite fondi europei)¹³⁰. Più recentemente, nell'ambito della politica generale di sostenibilità delle attività economiche, l'Unione Europea ha inoltre introdotto importanti direttive sull'economia circolare¹³¹ che modificano le direttive preesistenti sui rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettronici,¹³² con soluzioni innovative per una diversa "cultura" della gestione dei rifiuti e della tutela dell'ambiente. Alla dimensione urbana si è poi accostata una densa strategia di digitalizzazione di livello europeo. Gli obiettivi della *Strategia Europa 2020* sono sostenuti da sette iniziative-faro, tra cui viene inclusa l'*Agenda digitale europea*¹³³: anch'essa uno strumento programmatico che fissa obiettivi trasversali che interessano diverse politiche di competenza europea che spaziano dalla diffusione della banda larga e ultra-larga all'interoperabilità dei dati, alla sicurezza ecc. L'Agenda ha stabilito dei macro-obiettivi focalizzati sulla definizione di un quadro giuridico atto ad incentivare gli investimenti per l'avvento della transizione digitale. Ciò nella prospettiva di instaurare mercato unico per i servizi online e promuovere l'accesso a internet e il suo uso da parte di tutti i cittadini europei. A livello

¹³⁰ La Comunicazione della Commissione europea, COM (2012) 4701 final, 12 luglio 2012, ha individuato gli strumenti di finanziamento che, oltre a quelli classici, consistono in soluzioni nuove e in forme di partecipazione pubblico-privata: fondi per progetti di ricerca e per l'innovazione (*Horizon 2020*), il Fondo di coesione, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo europeo per l'efficienza energetica, finanziamenti per il risanamento e lo sviluppo urbano sostenibile che deriva dall'azione congiunta della Banca europea degli investimenti, della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e della Commissione europea; inoltre, gli ordinamenti interni hanno istituito fondi di livello nazionale, regionale e locale. Sono ammissibili anche misure di agevolazione fiscale e aiuti di Stato (per l'efficienza energetica, l'ambiente, ecc.) stabiliti in regolamenti di esenzione. Per approfondimenti v. C. SCHEPISI, *Servizi della società dell'informazione, Unione Europea e nuovi modelli economici: Smart Cities e Sharing Economy*, cit., 4 ss.

¹³¹ Direttive del 30 maggio 2018, n. 849-850-851-852/2018/UE (in vigore dal 4 luglio 2018). V. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa al quadro di monitoraggio per l'economia circolare, COM (2018) 29 final, 16 gennaio 2018.

¹³² In particolare, la direttiva "generale" sui rifiuti 2008/98/CE e le direttive "speciali" 1994/62/CE, 1999/31/CE, 2000/53/CE, 2006/66/CE e 2012/19/UE.

¹³³ Disciplinata dalla comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Un'agenda digitale europea*, Bruxelles, 19.5.2010, COM (2010) 245 definitivo del 26 agosto 2010.

nazionale, gli Stati membri si sono impegnati ad elaborare strategie operative per garantire internet ad alta velocità e orientare i finanziamenti pubblici (compresi i fondi strutturali) verso settori non totalmente coperti da investimenti privati al fine di creare un quadro legislativo in grado di ridurre i costi e i tempi di ampliamento della rete e promuovere la diffusione di servizi pubblici digitalizzati (*e-government*, servizi sanitari online, ecc.)¹³⁴. La più fitta rete di azioni relative alla strategia europea per la transizione digitale sarà oggetto di distinta analisi nei capitoli successivi¹³⁵. A tale linea di intervento si affianca inoltre la nuova *Agenda territoriale europea*¹³⁶, che si inserisce nel quadro delle politiche di coesione dell'Unione – all'interno delle quali si collocano progressivamente iniziative rivolte alle città – e che mira ad uno sviluppo dei territori urbani orientato alla sostenibilità, al risparmio energetico, all'inclusione ed alla riduzione del “consumo di suolo”, in completa coerenza con la *Carta Verde sulla*

¹³⁴ Interessante notare come la Commissione europea abbia configurato l'Agenda digitale come uno strumento per lo sviluppo economico, e la *Smart City* come modello di nuovo sviluppo economico sì fondato sulla digitalizzazione, seppur non ad essa limitato. Così L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. del fed. N. 4/2015*, 927 ss. (spec. 929 s.). Tuttavia, questa correlazione è stata criticata in dottrina (si cfr. F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 20-29.)

¹³⁵ Sotto il più generale profilo della transizione digitale della p.a. locale si cfr. *infra*, Cap. 3, par. I e II. Con riguardo all'implementazione di uno *Sportello Unico Digitale Europeo* si dirà *infra*, Cap. 4, spec. par. V.

¹³⁶ La nuova *Agenda territoriale 2030* ha rinnovato la prima *Agenda territoriale 2020* (Documento del 20 maggio 2011, “*Verso un'Europa solidale, intelligente e sostenibile delle diverse Regioni*”, TA2020). La nuova Agenda territoriale sottolinea l'importanza e fornisce orientamento per la pianificazione territoriale strategica e chiede di rafforzare la dimensione territoriale delle politiche settoriali a tutti i livelli di governance. In linea con le strategie future dell'Europa, l'Agenda mira a promuovere un futuro inclusivo e sostenibile per tutti i luoghi e a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile in Europa. Essa si aggancia ai due obiettivi generali che ispirano il futuro dell'Unione Europea, un'Europa giusta e un'Europa verde, definendo sei priorità per lo sviluppo del territorio europeo nel suo complesso. Si tratta di uno strumento di lavoro essenziale, che aiuta a comprendere e indirizzare tutti i programmi che usano le risorse comunitarie in modo che siano davvero in grado di concorrere in maniera complementare allo sviluppo sostenibile, per tenere unita l'Europa e renderla sempre più grande, più competitiva e più equa. Cfr. a riguardo Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla *Revisione dell'Agenda territoriale dell'UE, della Carta di Lipsia e dell'Agenda urbana per l'UE* [parere esplorativo richiesto dalla presidenza tedesca], ECO/507 del 18/09/2020.

*Coesione Territoriale*¹³⁷. L'*Agenda territoriale* sottolinea l'importanza della pianificazione strategica del territorio nell'ottica del rafforzamento della dimensione territoriale delle politiche settoriali a tutti i livelli di *governance*, nonché l'importanza della coesione territoriale nel processo di ripresa. In questo quadro, la nuova *Carta di Lipsia* del 2020¹³⁸ costituisce un documento-quadro fondamentale per lo sviluppo urbano sostenibile integrato in Europa secondo alcuni principi strettamente correlati alla politica di coesione dell'UE quali: l'approccio integrato basato sul territorio, la *governance* multilivello, la partecipazione e la creazione condivisa.

Emerge, nel complesso, la necessità di ripensare in termini strategici lo sviluppo economico e industriale europeo, nonché le questioni ambientali e sociali contestuali all'introduzione di nuove ICTs, che hanno contribuito ad affermare un nuovo modello economico per lo sviluppo urbano. Da questo contesto discendono indicazioni interdisciplinari per le Città, che divengono protagoniste dello sviluppo territoriale, economico e sociale dell'UE secondo il modello della Città intelligente, creativa e sostenibile, in linea con le moderne tecnologie e con adeguate modalità di comunicazione¹³⁹. Tale prospettiva si fonda sulla comprensione comune del fatto che gli effetti degli sviluppi futuri differiscono da un luogo all'altro in Europa, e che la cooperazione e il coordinamento tra livelli di governo, settori strategici e gruppi sociali diventano elementi chiave per l'attuazione delle *Smart City*, per affrontare questioni complesse e sfruttare il potenziale della diversità¹⁴⁰.

IV. La disciplina nazionale sulle “Comunità Intelligenti”

Nell'ordinamento italiano, il dibattito sulla disciplina delle *Smart City* affonda le proprie radici nella deliberazione del CIPE 21 dicembre 2000, n. 150, avente ad

¹³⁷ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 259.

¹³⁸ *New Leipzig Charter- The transformative power of cities for the common good*, adottata alla riunione informale dei ministri responsabili dello sviluppo urbano e territoriale del 30 novembre 2020, online: https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-03/new_leipzig_charter_en.pdf (ultimo accesso in data 11/08/2022).

¹³⁹ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 10 s.

¹⁴⁰ L'argomento sarà affrontato più diffusamente *infra*, Cap. 2, par. I., *La governance locale e le nuove frontiere dell'agire amministrativo per l'effettiva attuazione delle Smart Cities*.

oggetto il “Programma nazionale ricerca” per gli anni 2001-2003¹⁴¹ che contemplava l’adozione di un “Programma strategico Tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (ICT)” su più progetti, tra cui figurava quello relativo alle *Smart Cities*, denominato *Sviluppo di piattaforme abilitanti - ‘comunità intelligenti’*¹⁴². Tuttavia, è solo all’interno del quadro europeo che il Governo italiano ha declinato le politiche europee sulle Città nell’ambito della flebile disciplina nazionale sulle *Smart City*, dedicata all’implementazione dell’*Agenda urbana* e dell’*Agenda territoriale*. In riferimento al primo ambito di intervento, è stata adottata un’*Agenda Urbana nazionale* nella quale vengono individuate le priorità a sostegno delle Città, con specifico riguardo a temi quali la povertà, la segregazione spaziale e sociale, il cambiamento demografico e l’utilizzo delle energie rinnovabili. L’*Agenda urbana italiana* ha trovato spazio all’interno dei programmi regionali FESR-FSE 2014-2020¹⁴³ fondati sull’accordo di partenariato, il cui obiettivo generale è quello di realizzare, nei territori urbani, un’integrazione di politiche di sostenibilità derivanti dalla progettazione comune di Città e di più estesi enti territoriali¹⁴⁴. Nell’ambito delle politiche di

¹⁴¹ Programma adottato in attuazione del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, recante disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, così come previsto dalla legge Bassanini.

¹⁴² Si v. E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, cit., 1276 ss.

¹⁴³ I Programmi Operativi sono documenti che declinano, per settori e territori, le priorità strategiche che lo Stato membro ha manifestato all’interno dell’Accordo di Partenariato. Suddivisi in Programmi Operativi Nazionali (PON), Programmi Operativi Regionali (POR), usufruiscono delle risorse di uno o più Fondi strutturali, delineanti gli obiettivi specifici all’interno di assi prioritari, su base pluriennale. Il soggetto responsabile è definito Autorità di gestione e può essere o direttamente uno Stato membro o altri organismi pubblici o privati designati dallo Stato membro. La Programmazione comunitaria 2014-2020 prevede in Italia la realizzazione di 75 Programmi Operativi cofinanziati a valere sui 4 Fondi Strutturali e di Investimento europei: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo per la politica marittima e della pesca (FEAMP). Entra nella sezione per saperne di più. In questo quadro, i Programmi Operativi Regionali (POR) sono a titolarità di un’Amministrazione di livello territoriale (Regione o Provincia autonoma) e riguardano il Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (PSR FEASR), a seconda delle tipologie di fondi messi a disposizione delle Regioni. Per ulteriori dettagli si rimanda al sito dell’Agenzia per la Coesione Territoriale: <https://www.agenziacoesione.gov.it> (data ultimo accesso 12/9/2022).

¹⁴⁴ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 11 s.

coesione, il *Programma Operativo Nazionale*¹⁴⁵ dedicato alle “Città metropolitane” (cd. PON-metro)¹⁴⁶ risponde a molteplici sollecitazioni dei percorsi di *policy* europea e nazionale, tra cui emerge l’esigenza di rafforzare il ruolo delle istituzioni di governo urbano come soggetti chiave delle strategie di investimento e del dialogo interistituzionale, anche per la coesione interna delle Città¹⁴⁷. Inoltre, a seguito dell’entrata in vigore dell’*Agenda 2030 delle Nazioni Unite*, la sinergia tra organizzazioni internazionali, enti territoriali, associazioni imprenditoriali e società civile si è intensificata verso nuovi modelli di *governance* del territorio. In tale prospettiva sono nate diverse iniziative per la creazione di politiche di attuazione delle *Smart Cities* (come, ad esempio, l’*Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile*¹⁴⁸) che

¹⁴⁵ I programmi Operativi Nazionali (PON) sono gestiti a livello nazionale e riguardano l’intero territorio. Ognuno di essi declina un aspetto tematico di particolare rilevanza per il Paese, corrispondente a uno o a più degli Obiettivi definiti a livello comunitario per l’utilizzo dei Fondi Strutturali. Le tematiche individuate dai PON italiani per il periodo di programmazione 2014-2020 sono: infrastrutture, cultura, legalità, imprese, ricerca, politiche urbane, governance, inclusione sociale, giovani, occupazione, scuola, sviluppo rurale e pesca. Per ulteriori dettagli si rimanda al sito dell’Agenzia per la Coesione Territoriale: <https://www.agenziacoesione.gov.it> (data ultimo accesso 12/9/2022).

¹⁴⁶ Il Programma Operativo Nazionale (PON) “Città Metropolitane 2014 – 2020” è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio. Esso si fonda su una dotazione finanziaria pari a oltre 858,9 milioni di euro di cui 650,2 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e relativa quota di cofinanziamento nazionale e 208,7 sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e relativa quota di cofinanziamento nazionale. Il Programma, a titolarità dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, supporta le priorità dell’Agenda urbana nazionale e, nel quadro delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell’Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020, si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l’Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. Le città metropolitane interessate sono 14: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Le città capoluogo sono individuate quali Autorità urbane (AU), ai sensi dell’art.7 del Regolamento (UE) 1301/2013 e assumono il ruolo di Organismo Intermedio (OI) sulla base di un apposito atto di delega da parte dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, a cui è assegnato il ruolo di Autorità di Gestione (AdG) del PON. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al sito dedicato: <http://www.ponmetro.it> (ultimo accesso in data 3/4/2022).

¹⁴⁷ Cfr. A. BALDUCCI – C. CALVARESI, *L’Agenda italiana per le città*, in *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, n. 1/2018, 66-75.

¹⁴⁸ L’*Alleanza per lo sviluppo sostenibile* (ASviS) è un’associazione che coinvolge oltre 160 organizzazioni italiane del mondo economico e sociale del nostro Paese con il fine di far crescere tra le

hanno condotto all'adozione di una *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*¹⁴⁹, successivamente confluita nella recente *Agenda Urbana del Mims*¹⁵⁰.

Volgendo lo sguardo all'implementazione dell'*Agenda digitale europea*, il

istituzioni e la società civile la coscienza della rilevanza dell'Agenda e assecondare la realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Su questo fondamento, l'ASviS, in cooperazione con Urban@it, ha lanciato un interessante proposta di azioni congiunte in materia di politiche urbane a livello locale volta a designare, come è stato fatto per le aree interne, una Strategia per lo sviluppo urbano sostenibile, sulla quale sia incardinata l'Agenda urbana nazionale. I temi su cui si intende agire sono: occupazione e competenze per l'economia locale; povertà urbana e riduzione dell'ineguaglianza; politiche abitative e rigenerazione urbana; inclusione di migranti e rifugiati; uso sostenibile del suolo e soluzioni basate sui processi naturali; economia circolare; adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione del rischio di disastri; transizione energetica; mobilità urbana; qualità dell'aria; transizione digitale; appalti pubblici innovativi e responsabili; salute e benessere; cultura, istruzione e ricerca; uguaglianza di genere; istituzioni e partecipazioni per città pacifiche, sicure e inclusive, investimenti e autonomia finanziaria delle città; cooperazione allo sviluppo urbano sostenibile. Cfr. ASviS, Urban@it. Centro nazionali di studi per le politiche urbane, *L'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile*, online: <http://www.asvis.it> (data ultima consultazione 7/06/2022).

¹⁴⁹ La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) è stata approvata con Delibera del CIPE 108 del 22 dicembre 2017 ed è frutto di un ampio processo di coinvolgimento di istituzioni e società civile, condotto dal Ministero dell'Ambiente in stretta collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero degli Affari Esteri e il Ministero dell'Economia. Si tratta di uno strumento di coordinamento strutturato in cinque aree: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership. A queste si aggiunge una sesta area dedicata ai vettori per la sostenibilità, elementi necessari per la trasformazione. La Strategia costituisce il quadro di riferimento nazionale per i processi di pianificazione, programmazione e valutazione di tipo ambientale e territoriale, in attuazione con quanto previsto dall'art. 34 del D.lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. In base allo stesso articolo il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica supporta le Regioni, le Province Autonome e le Città Metropolitane nella declinazione territoriale della SNSvS, definendo le proprie strategie di sostenibilità. Per visionare il testo del documento e per ulteriori informazioni si rimanda al sito: <https://www.mase.gov.it> (ultimo accesso in data 22/2/2023).

¹⁵⁰ Sulla scorta delle azioni di Asvis, il Comitato di Indirizzo per le Politiche Urbane che opera presso il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims) ha approvato, il 20/10/2022, *L'Agenda Urbana del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims)*, online: <https://www.mit.gov.it> (data ultima consultazione 27/11/2022). Tale documento offre un quadro strategico per orientare le politiche di competenza del Mims che impattano sulle aree urbane e mettendo a disposizione dei decisori pubblici, anche a livello territoriale, metodi e dispositivi per contribuire alla definizione dell'Agenda Urbana nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, di cui al mandato del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU). L'Agenda Urbana del Mims è incardinata sul ciclo di programmazione del Ministero: per ciascuna azione a dimensione urbana sono stati identificati gli stanziamenti di bilancio 2022-2036 e le risorse del PNRR e del PNC in linea con i 17 Obiettivi

Governo italiano ha elaborato, con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, la cd. l' *Agenda digitale italiana*, istituita dall'art. 47 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (cd. *Decreto Semplifica Italia*)¹⁵¹ al fine di realizzare gli obiettivi stabiliti dall'Agenda europea, che rappresenta la base della strategia nazionale di breve e lungo termine per l'accelerazione della transizione digitale partendo dalle infrastrutture, dall'utilizzo delle ICTs e dai servizi e i processi digitali. Nel decreto istitutivo dell'Agenda nazionale si rinviene una prima nozione di *Smart City* intesa quale fenomeno innovativo che risiede nelle istituzioni e va oltre, abbracciando anche la dimensione non istituzionale del territorio urbano e delle aree interne¹⁵². Ciò emerge in prima battuta dalla scelta del legislatore italiano di rubricare la *Smart City* nella figura delle cd. "Comunità intelligenti". Dal 2012 ha dunque iniziato a delinearsi una disciplina complessiva delle comunità intelligenti incentrata sulla digitalizzazione¹⁵³: dapprima con il cd. *Decreto Crescita*¹⁵⁴, il cd. *Decreto crescita 2.0*¹⁵⁵; poi con il cd. *Decreto del fare*¹⁵⁶; e, successivamente, con altri provvedimenti normativi, tra cui la

dell'Agenda 2030 e con 27 obiettivi quantitativi collegati a strategie, piani o programmi dell'Unione europea o nazionali. Essa rappresenta uno strumento di orientamento dinamico delle politiche del Ministero rivolte alle città, tema sul quale, in un'ottica di complementarità, sono stati prodotti, anche recentemente, altri documenti sui temi riguardanti le politiche urbane.

¹⁵¹ Decreto-Legge 9 febbraio 2012, n. 5 recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, (GU n. 33 del 09-02-2012 - Suppl. Ordinario n. 27), convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35 (in SO n. 69, relativo alla G.U. 06/04/2012, n. 82).

¹⁵² E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 243 s.

¹⁵³ M. L. MADDALENA, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Astrid*, 2016, 2550 ss.

¹⁵⁴ Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante *Misure urgenti per la crescita del Paese* convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (GU Serie Generale n.187 del 11-08-2012 - Suppl. Ordinario n. 171).

¹⁵⁵ Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221 (GU n.245 del 19-10-2012 - Suppl. Ordinario n. 194).

¹⁵⁶ Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, recante *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, convertito con la L. 9 agosto 2013, n. 98 (G.U. n. 194 del 20 agosto 2013).

legge delega n. 124 del 2015 (*Riforma Madia*¹⁵⁷), volta alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. In particolare, l'art. 47, comma 2-bis del *Decreto Semplifica Italia*, nell'individuare una serie di obiettivi nell'ambito dell'*Agenda digitale italiana*, alla lett. a) prevede la “realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle ‘comunità intelligenti’ (smart communities), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura”. Nel successivo *Decreto crescita 2.0*, all'art. 20 (rubricato “Comunità Intelligenti”, viene delineato il ruolo dell'Agenzia per l'Italia Digitale¹⁵⁸ (AGID), che “definisce strategie e obiettivi, coordina il processo di attuazione e predispone gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti”¹⁵⁹. Dall'art. 20 citato si ricava il fondamento normativo di alcune specifiche funzioni di AGID, tra cui: l'emanazione di linee guida¹⁶⁰; la programmazione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni per l'uso delle ICTs, che avviene mediante

¹⁵⁷ Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche* (GU Serie Generale n.187 del 13-08-2015).

¹⁵⁸ Istituita dall'art. 19 del d.l. 83 del 2012, cd. *Decreto Sviluppo*, cit., che, all'art. 20, co. 3-bis conferisce all'AGID il compito di promuovere “la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al *programma europeo Horizon2020*, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultra larga, fissa e mobile”. L'AGID è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del presidente del Consiglio dei ministri o del ministro da lui delegato, ed è deputata al perseguimento del massimo livello di innovazione tecnologica nell'organizzazione e nello sviluppo della pubblica amministrazione e al servizio dei cittadini e delle imprese. Compito rilevante dell'AGID è, ad esempio, quello di accreditare o autorizzare i soggetti (pubblici o privati) che svolgono talune attività in ambito digitale (ad esempio conservazione sostitutiva, certificati digitali, marche temporali, PEC, intermediario PagoPA, ecc.).

¹⁵⁹ Su questo articolo v. in particolare le notazioni di M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities*, cit.; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle “città intelligenti”*, in *Giustamm.it*, n. 9/2015.

¹⁶⁰ Tale potere concerne l'emanazione di Linee guida contenenti regole, standard e guide tecniche, nonché di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attuazione e sul rispetto delle norme sulla digitalizzazione anche attraverso l'adozione di atti amministrativi generali, in materia di agenda digitale, digitalizzazione della pubblica amministrazione, sicurezza informatica, interoperabilità e cooperazione applicativa tra sistemi informatici pubblici e quelli dell'Unione europea.

l'attuazione del *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione*¹⁶¹; il monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni e la verifica dei risultati conseguiti; la predisposizione di progetti di innovazione, anche di carattere intersettoriale; la promozione della cultura digitale e della ricerca anche tramite comunità digitali regionali; e altre funzioni attribuite all'Autorità da specifiche disposizioni di legge e dallo Statuto¹⁶². Di fatto, solo pochi dei risultati previsti dall'art. 20 del *Decreto Crescita 2.0* sono stati raggiunti, e quelli mancati sono stati successivamente abrogati¹⁶³. Ciò dimostra come, anche nel contesto nazionale, l'implementazione dell'*Agenda digitale* presenti un insito carattere ottativo, in quanto si limita ad individuare un approssimativo campo d'azione degli apparati amministrativi nella prospettiva che, in futuro, possano essere adottate proposte più incisive e concrete¹⁶⁴. Se è vero che con il *Next Generation EU* (meglio noto come *Recovery Fund*)¹⁶⁵, e il PNRR nazionale¹⁶⁶, nonché con le recenti riforme che

¹⁶¹ *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione* è un piano strategico elaborato dall'AGID di durata triennale ed approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato entro il 30 settembre di ogni anno. Tale piano contiene la fissazione degli obiettivi e l'individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche. Sull'evoluzione dei Piani AGID si dirà più diffusamente *infra*. Per ulteriori informazioni e per visionare il testo del vigente Piano (aggiornamento 2022-2024), si rimanda alla pagina web: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/piano-triennale> (data ultimo accesso: 13/1/2023).

¹⁶² Oltre ad ogni altra funzione prevista da leggi e regolamenti già attribuita a DigitPA, all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione nonché al Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei ministri. Lo Statuto AGID è disponibile online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso: 13/6/2022).

¹⁶³ Si noti che recentemente l'articolo è stato profondamente rivisto (e sensibilmente ridimensionato) nel quadro della riforma del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 179/2016, che all'art. 64 ha disposto l'abrogazione di parti consistenti di questa previsione).

¹⁶⁴ E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1278 ss.

¹⁶⁵ Next Generation EU costituisce un programma da 750 miliardi di euro che investe il triennio 2021-2023 per il rilancio di un'economia europea approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di COVID-19.

¹⁶⁶ Cfr. A. M. VARIATO – P. MARANZANO, – R. ROMANO, *Rotta Next Generation: tra narrazioni ed evidenza empirica, le sfide del possibile orizzonte della politica economica italiana*, in *Moneta e*

interessano la digitalizzazione delle p.a. è stato possibile elevare il grado di adempimento a quanto previsto dall'Agenda, molta strada rimane da fare per una vera e propria digitalizzazione, soprattutto per quanto concerne la p.a. locale¹⁶⁷. Di qui è possibile trarre un primo spunto di riflessione rispetto alla tendenziale riconduzione della *Smart City* all'aspetto prettamente tecnologico della *Digital City*. Nel quadro nazionale, la legge di conversione del *Decreto crescita 2.0* summenzionato, ha promosso lo sviluppo della cultura digitale della p.a. a partire dall'attuazione dell'*Agenda Digitale Italiana* per accelerare il processo di digitalizzazione dei vari settori pubblici (dalla sanità, all'istruzione, all'amministrazione del territorio e finanche al settore della giustizia). Nella stessa prospettiva si sono susseguiti gli interventi di modifica al d.lgs. n. 82 del 2005 (Codice dell'amministrazione digitale, noto altresì con l'acronimo di CAD)¹⁶⁸, orientati ad una sempre più ineludibile digitalizzazione dell'agire amministrativo¹⁶⁹ per "ridefinire e semplificare i

Credito, vol. 73/2020, 207-236; M. BRUNAZZO, *Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell'UE della pandemia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 17, n.1/2022, 43-69.

¹⁶⁷ Il tema sarà affrontato più specificatamente *infra*, Cap. 3, par. I., *Le strategie e le azioni per la transizione digitale della p.a. locale*.

¹⁶⁸ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* (GU n.112 del 16-05-2005 - Suppl. Ordinario n. 93).

¹⁶⁹ Per un approfondimento sul Codice dell'amministrazione digitale si ritiene utile richiamare la dottrina in argomento, fra cui. E. CARLONI, (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005; ID., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2011, 469 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf.*, n. 2/2011, 213 ss.; C. COZZOLINO, *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.; G. CASSANO – G. GIURDANELLA (a cura di), *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009; G. DUNI, *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.; M. IASELLI (a cura di), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014; M. DURANTE – U. PAGALLO (a cura di), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012; F. CARDELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, n. 2/2015, 227 ss.; G. SGUEO, *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2016, 114 ss.; S. CALZOLAIO, "Digital (and privacy) by default". *L'identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, n. 31/2016, 185 ss.; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.; ID., *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una*

procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza”. Entro questa prospettiva si è poi inserita l’*Agenda per la Semplificazione*¹⁷⁰, individuando ulteriori obiettivi volti a massimizzare il potenziale delle ICTs nell’ottica della semplificazione, prodromica all’innesto di una *governance* innovativa, fluida e basata su un sistema a rete, che l’attuazione delle Città Intelligenti richiede¹⁷¹. Ne discende che, nel quadro nazionale, l’ordinamento delle *Smart Cities* si fonda precipuamente sulla diffusione della cultura digitale, come premessa indispensabile per l’attuazione della crescita intelligente, e sul profilo della semplificazione amministrativa, (ove la tecnologia può essere concepita quale strumento efficiente di soppressione delle forme di intermediazione del potere

metariforma, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.; F. FAINI – S. PIETROPAOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Giappichelli, Torino, 2017; F. TROJANI, *Il nuovo Codice dell’amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017; D. SORACE et al. (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana. La tecnificazione*, IV, Firenze University Press, Firenze, 2017; C. BOCCIA – C. CONTESSA – F. DE GIOVANNI (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 1 ss.

¹⁷⁰ L’*Agenda* rappresenta uno strumento strategico per attuare gli interventi previsti in materia di semplificazione amministrativa, ma anche per superare i “colli di bottiglia” e, progressivamente, azzerare le complicazioni burocratiche indispensabili per il rilancio del tessuto economico del Paese. Tale strumento è stato predisposto sulla base di quanto previsto dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (“*Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*”), convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120, (cosiddetto “*DL Semplificazioni*”). L’*Agenda* è stata approvata dalla Conferenza unificata nella seduta del 23 novembre 2020, in ottemperanza a quanto disposto dall’art. 15 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale* (c.d. Decreto semplificazioni) che ha modificato e integrato l’art. 24 del d.l. 24 giugno 2014, n.90 recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari*. Nella seduta dell’11 maggio 2022 la Conferenza unificata ha inoltre sancito l’Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali sull’aggiornamento dell’*Agenda per la semplificazione 2020-2026*. Il nuovo testo allinea l’*Agenda* al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per massimizzare gli interventi e facilitare la “messa a terra” delle linee di attività già individuate nell’ambito del PNRR stesso. Il testo dell’*Agenda* è disponibile sul sito del Dipartimento Funzione Pubblica, alla seguente pagina web: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Agenda_Semplificazione_2020-2026.pdf (ultimo accesso in data 08/03/2023).

¹⁷¹ In argomento L. GIANI, *L’amministrazione tra appropriatezza dell’organizzazione e risultato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2021, 551-581 (spec. 573-576).

amministrativo)¹⁷². Nondimeno, in un'era in cui il potere e l'efficacia dei processi dipendono anzitutto dalla standardizzazione e dall'integrazione, l'innovazione tecnologica deve potersi tradurre efficacemente in innovazione amministrativa, superando la debolezza della *governance* unitaria dei processi di innovazione¹⁷³. Di qui la crescente attenzione alla prospettiva di dare effettività alla *Smart City*¹⁷⁴ e al ruolo delle piattaforme digitali – ora nella prospettiva delle cd. “piattaforme abilitanti”, ora nell'ambito di una *governance* innovativa¹⁷⁵ – partendo dagli enti locali e dai servizi digitali che essi erogano.

¹⁷² Cfr. M. CARDONE – D. FOÀ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus*, n. 3/2020, 589 ss.; D. U. GALETTA – J. G. CORVALÁN, *Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *www.federalismi.it.*, n. 3/2019, 6 febbraio 2019, 1-23; F. CAIO, *Lo Stato del digitale*, Mursia, Padova, 2014, *passim*. Si v. anche F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 48, il quale evidenzia come il ricorso alla predizione sia di per sé spinoso quando sia impiegato da soggetti privati (ad esempio facebook), ma lo diventi ancora di più quando vi facciano ricorso i pubblici poteri. G. ORSONI – E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive dell'Amministrazione digitale: Open data e algoritmi*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2019, 593 ss.

¹⁷³ E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2019, 371 ss. L'autore pone in risalto il nodo critico che attiene al rapporto delle amministrazioni con le trasformazioni tecnologiche e quindi con l'eGovernment, da inquadrarsi anzitutto come fenomeno “interno” a ciascuna istituzione, strettamente imbricato con le scelte e l'autonomia organizzativa dei diversi enti, e che trova solo parziale composizione nell'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento italiano con le riforme che accompagnarono e seguirono l'avvio della strategia nazionale di digitalizzazione all'alba del nuovo millennio.

¹⁷⁴ In argomento, *infra*, Cap. 2, spec. par. I.

¹⁷⁵ Sul punto si tornerà *infra*, Cap. 3, par. III.1. e par. III.3.

CAPITOLO 2

LE *SMART CITIES* NELLA PROSPETTIVA DELLE AUTONOMIE LOCALI

Sommario: I. La *governance* locale e le nuove frontiere dell'agire amministrativo per l'effettiva attuazione delle *Smart Cities*; II. La Città "oltre il Comune"; II.1 Il concetto di Città. Dalle Città-Stato plurali al modello comunale. Verso nuovi modelli di "Città Intelligenti"; II.2. Le Città Intelligenti alla luce del principio di sussidiarietà; III. Il paradigma *smartness*, III.1. Le declinazioni di *smartness*. Da elemento misurazione della competitività urbana a paradigma di una *nuova governance* multilivello; III.2. La capacità trasformativa della *smart governance*; IV. Dal diritto della Città al diritto alla Città verso la nuova cittadinanza digitale; IV.1. Il prisma del "diritto alla Città"; IV.2. Cittadinanza digitale e nuovo cittadino.

I. La *governance* locale e le nuove frontiere dell'agire amministrativo per l'effettiva attuazione delle *Smart Cities*

Di fronte alla flebile e farraginoso disciplina delle *Smart City* delineata nel capitolo precedente, sorge spontanea la questione circa l'effettività di un tale quadro regolatorio¹⁷⁶, in specie con riguardo all'attuazione delle Città Intelligenti. La *Smart City* si è infatti affermata nel mondo e in Europa quale modello innovativo "da attuare", orientato al perseguimento di un sempre più complesso "interesse generale", che abbraccia varie dimensioni tra loro correlate. Tuttavia, ad oggi permangono diverse

¹⁷⁶ La definizione di effettività può essere riferita al contenuto regolatorio di una fonte del diritto, di decisioni amministrative o di strumenti di *soft law*, attenendo alle previsioni ivi contenute che "incidono direttamente sull'organizzazione o sull'attività dei destinatari, supportate da previsioni normative o provvedimenti amministrativi". G. CORSO – M. DE BENEDETTO – N. RANGONE (a cura di), *Diritto Amministrativo effettivo. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2022, 51. Sull'argomento cfr., *ex multis*, FERRAIOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 1, Roma, Laterza, 2012, 452-453; G. PINO, *Teoria analitica del diritto, Vol. 1: La norma giuridica*, Pisa, ETS, 2016 (spec. 176).

lacune dal punto di vista della disciplina sostanziale, in specie per quanto concerne gli strumenti di attuazione. Mancando, inoltre, una competenza europea diretta in materia di *Smart City*, si assiste ad un'elevata frammentazione di interventi riconducibili a competenze di settore (ambiente, energia, trasporti, ecc.), sostenuti da ingenti finanziamenti europei e nazionali. L'*acquis* urbano europeo costituisce così un "modello" di Città in grado di orientare le successive decisioni europee in materia di *Smart Cities* e che, per quanto frutto – essenzialmente – di un dialogo intergovernativo, trae forza dal fatto di orientarsi a rendere effettivi i diritti della *Carta europea*¹⁷⁷. Tale assetto acquisisce pregnanza venendo incorporato in politiche dell'Unione sempre più organiche¹⁷⁸. Inoltre, in una fase più recente, l'attuazione delle *Smart Cities* si è sviluppata attraverso il prevalente ricorso a strumenti programmatici contenuti in comunicazioni e in atti non giuridicamente vincolanti (atti di *soft law*), nonché azioni e progetti che prevedono ingenti finanziamenti collegati alla realizzazione di programmi (quali il Programma *Horizon 2020*¹⁷⁹) e partenariati pubblico-privati (quali, ad esempio, la *European Innovation Partnership on Smart cities and Communities*)¹⁸⁰

¹⁷⁷ Quest'idea di città europea riflette, a livello urbano, i diritti dei cittadini europei affermati dalla Carta di Nizza. Tra questi meritano di essere ricordati il diritto all'inclusione, all'ambiente e allo sviluppo sostenibile (art. 37), il diritto alla partecipazione e indipendenza degli anziani (art. 25), all'autonomia e inclusione del disabile (art. 26), al benessere e protezione del bambino (art. 24), alla protezione della salute (art. 36): tutti diritti che, unitamente agli obiettivi del Trattato ed al modello sociale europeo tratteggiano i contorni di un ambiente urbano accogliente ed inclusivo, sostenibile e salubre. In argomento: F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 69 ss.

¹⁷⁸ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 257.

¹⁷⁹ Come il programma *Horizon2020*: programma di finanziamento della ricerca e dell'innovazione tecnologica, in www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/. Cfr. *supra*, nota n. 121.

¹⁸⁰ Il partenariato europeo per l'innovazione per le città e le comunità intelligenti (EIP-SCC Marketplace) è un'iniziativa sostenuta dalla Commissione europea che unisce le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la gestione dell'energia e la gestione dei trasporti per trovare soluzioni innovative alle principali sfide ambientali, sociali e sanitarie delle città nell'obiettivo di trovare soluzioni scalabili e trasferibili per ridurre l'elevato consumo di energia, le emissioni di gas serra, la cattiva qualità dell'aria e la congestione delle strade. Ciò attraverso la definizione di partenariati strategici tra l'industria e le città europee per sviluppare i sistemi urbani e le infrastrutture di domani. Per maggiori approfondimenti si rimanda alla pagina web dedicata: <https://eurocities.eu/projects/eip-scc/> (ultima consultazione in data 3/5/2022).

che mettono in campo un imponente sistema di misure finanziarie allo scopo di favorire collaborazioni strategiche per lo sviluppo di sistemi urbani resilienti e infrastrutture all'avanguardia¹⁸¹. Questo nuovo indirizzo emerge sin dalle politiche di finanziamento per il 2014-2020 e nel relativo Accordo di partenariato per l'utilizzo di fondi strutturali e di investimenti dell'UE¹⁸² nell'ambito di un sistema più ampio che coinvolge gli enti territoriali¹⁸³. Tuttavia, l'implementazione di tali politiche è lasciata al livello nazionale (agli Stati membri). Come si ha avuto modo di specificare, anche sotto il profilo normativo non risulta agevole individuare una qualificazione di *Smart City* in grado di sostenere un vero e proprio sistema di attuazione di livello giuridico-ordinamentale¹⁸⁴. Peraltro, è da notare come nell'ordinamento italiano, la disciplina delle *Smart City* sia focalizzata precipuamente sull'implementazione dell'*Agenda Digitale europea* nella prospettiva delle cd. "Comunità Intelligenti", secondo un approccio che, per l'effettiva attuazione delle *Smart Cities*, non può ritenersi sufficientemente efficace¹⁸⁵.

¹⁸¹ In base alla Comunicazione della Commissione europea *Città e Comunità intelligenti. Partenariato europeo di innovazione*, C (2012) 4701 final, del 10 luglio 2012, Bruxelles, online: <https://ec.europa.eu> (data ultimo accesso: 3/5/2022). L'iniziativa è volta a sostenere soluzioni innovative nei settori dell'energia e del trasporto nonché dell'informazione e della comunicazione per lo sviluppo urbano e territoriale sostenibile mediante soluzioni di partenariato per le città e per le comunità intelligenti. In questo quadro occorre peraltro considerare gli accordi di livello internazionale e l'attività di politica generale per determinati obiettivi comuni e di mediazione dell'UE. Nelle politiche di coesione dell'UE vi sono diversi programmi per la città, ad es. Urbact da cui emergono concetti e obiettivi evoluti di sviluppo sostenibile come crescita economica equilibrata contestuale ad un elevato livello di tutela ambientale. Online: www.urbact.eu, consultato il 3/10/2022.

¹⁸² Accordo del 29 ottobre 2014 (C (2014) 8021 final) della Commissione europea, online: www.ec.europa.eu (ultimo accesso in data 4/11/2022).

¹⁸³ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *federalismi.it*, n. 10/2019, 11.

¹⁸⁴ Così M. SUÀREZ OJEDA, *Smart cities: un nuevo reto para el derecho público*, in L. PIÑAR MAÑAS (dir.), M. SUÁREZ OJEDA (coord.), *Smart Cities, Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus S.A., Madrid, 2017, 74 ss. L'Autrice esamina le misure d'azione dell'UE nei diversi settori: costruzione degli edifici, reti di energia, trasporto, mobilità, ambiente, trasparenza ed amministrazione digitale, sanità, commercio elettronico, v. 79 ss. Sulla difficoltà di ricostruire la disciplina e "lo smarrimento del giurista", cfr. V. PARISIO, *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: alcuni spunti di riflessione*, in V. AGUADO I CUDOLÀ et al. (dir.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Aleliers Libros Jurídicos, Barcellona, 2018, 157 ss.

¹⁸⁵ Sul punto si tornerà con maggiore dettaglio *infra*, Cap. 3.

Se si vuole dare rilievo giuridico sostanziale e perdurante alla *Smart City*, oltre che a livello di investimenti (certamente necessari per innovare gli strumenti con cui l'apparato amministrativo agisce) occorre intervenire sul piano organizzativo, trasformando i tradizionali assetti di esercizio delle funzioni amministrative, di governo del territorio, e di erogazione di servizi pubblici. In altre parole, l'effettività di tale modello risiede, più che nell'integrazione tecnologica, nella capacità trasformativa dell'agire amministrativo. In questa prospettiva, il nuovo indirizzo europeo persegue il definitivo superamento delle politiche settoriali verso un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali nell'elaborazione delle strategie urbane che s'incentrano su azioni coordinate per le Città, da attuare nel lungo periodo¹⁸⁶. Questo nuovo approccio è peraltro confermato nel nuovo *Next Generation EU* (meglio noto come *Recovery Fund*)¹⁸⁷, e nel PNRR nazionale, in cui emergono con forza spinte verso la transizione ecologica e digitale che impattano anche a livello di "metodo di governo", orientandolo all'integrazione europea¹⁸⁸. Se è chiaro che l'Amministrazione riveste un ruolo ancillare nell'*enforcement* delle regole per dare effettività al diritto (specialmente nell'ambito di norme non giuridicamente vincolanti)¹⁸⁹, si assiste ad un incessante sviluppo su *come* esso possa aumentare l'effettività delle regole in senso sostanziale¹⁹⁰. Nell'ambito delle *Smart Cities*, è in prima battuta sull'amministrazione locale che va portata l'attenzione. In dottrina è stato acutamente osservato come l'attuazione delle

¹⁸⁶ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 11.

¹⁸⁷ Next Generation EU costituisce un programma da 750 miliardi di euro che investe il triennio 2021-2023 per il rilancio di un'economia europea approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di COVID-19.

¹⁸⁸ Il tema è diffusamente affrontato da N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2022, 729-755.

¹⁸⁹ In argomento si rimanda a N. RANGONE – F. CACCIATORE, *Le sfide della regolazione in un anno di COVID-19: uno stress-test senza precedenti, fra hard e soft law*. Introduzione al numero (e curatela), in *Rassegna Trimestrale Osservatorio AIR*, 2, 2022, 5-8; M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *La qualità delle regole*, il Mulino, 2017 (spec. 13 ss.).

¹⁹⁰ Sull'effettività in senso sostanziale e la sua contrapposizione all'effettività intesa in senso formale si rimanda a N. RANGONE – M. DE BENEDETTO, *L'effectivité des règles et des décisions administratives*, in J.B. AUBY, (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 235-252.

Città Intelligenti nel quadro continentale europeo passi per una *governance* “multilivello”, ove le agende europee indicano gli indirizzi, che acquistano concretezza a livello nazionale e che si articolano in progetti locali e politiche (specialmente finanziarie) sovralocali¹⁹¹. Ne discende che una prima indispensabile prerogativa per l’effettività delle politiche in tema di *Smart City* è da ricondurre a un nuovo ruolo delle autonomie locali nell’attuazione delle politiche multilivello. Di qui l’affermazione secondo cui esistono tante agende urbane quante sono le città dell’Unione¹⁹². Ne consegue una seconda considerazione, che deriva dal fatto che la *Smart City* rappresenta un modello “ideale”, non unico e vincolante, bensì dinamico e adattabile, che rompe gli schemi dell’uniformità derivata dal modello comunale¹⁹³ e dona una rinnovata centralità al principio di cui all’art. 118 Cost.¹⁹⁴. L’esistenza delle Città metropolitane ha di per sé rivelato un esplicito pluralismo cittadino, che valica il confine della tradizionale cornice giuridico-amministrativa comunale e che disvela una crescente attenzione nel senso della differenziazione¹⁹⁵. Da ultimo, il tema è tornato di estrema attualità con riguardo al Disegno di Legge sull’Autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario¹⁹⁶. Sotto questo profilo, Luciano Vandelli evidenziava che

¹⁹¹ F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 61.

¹⁹² E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 263.

¹⁹³ Il tema sarà approfondito *infra*, Cap. 2, par. II., *La Città “oltre il Comune”*.

¹⁹⁴ Dalla crisi dell’uniformità delle p.a. locali è derivata una rinnovata importanza del principio di differenziazione, su cui si rimanda, *ex multis*, a E. CARLONI, *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004; M. RENNA, *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in ID. – F. SAITTA (a cura di), *Sui principi del diritto amministrativo*, Giuffè, Milano, 2012, 283 ss. (spec. 289 ss.).

¹⁹⁵ In argomento L. VANDELLI, *La legge Delrio all’esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 393 ss.; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2015, 145 ss.; L. FIORENTINO, *Il ruolo strategico dell’area vasta nella riforma dei poteri locali*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4/2014, spec. 686.

¹⁹⁶ DDL n. 2264, XVIII Legislatura recante *Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, approvato in data 2 febbraio 2023 dal Consiglio dei ministri. Nel DDL vengono definiti i “principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” e le “relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione” con cui trasferire nuove funzioni alle Regioni. In

nel nuovo Titolo V¹⁹⁷ emergerebbero due poli fondamentali: da un lato il principio di differenziazione sancito dall'art. 118 Cost. – assieme a quello di adeguatezza e sussidiarietà – per la distribuzione delle funzioni amministrative; dall'altro, i valori unitari con i relativi strumenti di garanzia, quali in particolare i livelli essenziali, la perequazione e la solidarietà del sistema finanziario, i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, la leale collaborazione¹⁹⁸. Fra questi poli si inserirebbe l'art. 116, c. 3, Cost., delineando una via peculiare per la modulazione delle competenze e delle politiche pubbliche in relazione alle richieste avanzate dalle diverse realtà regionali¹⁹⁹. Da ciò è possibile rilevare come il tema dell'autonomia differenziata rivesta un ruolo cruciale anche nell'attuazione delle *Smart Cities* (e viceversa): se è vero che l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce principalmente all'autonomia

discussione c'è l'elenco delle 23 materie che la citata riforma costituzionale del 2001 ha assegnato alla competenza concorrente fra Stato e Regioni: si va dall'istruzione ai beni culturali, dalle professioni alle infrastrutture. Cfr. ANCI, Nota su DDI *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, online: <https://www.anci.it/wp-content/uploads/autonomia-differenziata-1.pdf> (data ultima consultazione 12/3/2023).

¹⁹⁷ Su cui si rimanda a A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 148-161, la quale evidenzia, sotto il profilo delle funzioni amministrative, l'opportunità di proseguire con l'attuazione dell'art. 118 Cost., “*poiché la direzione impressa al sistema dalla riforma del 2001 continua a avere una sua intrinseca forza persuasiva ed innovativa (sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza), offuscata solo da una crisi economica-finanziaria e non da ragioni oggettive connesse ad una scarsa rendita del modello (che, peraltro non si è potuto ancora vedere all'opera compiutamente)*”. Con specifico riguardo all'analisi della riforma del Titolo V sotto il profilo delle funzioni amministrative si richiamano anche A. S. BRUNO, *Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di “demarchia” e proposte europee per un approccio place-based*, *ivi*, 162-179; C. CAVALLARO – L. GIACHI – F. PROIA, *Le amministrazioni alla prova dell'art. 118 c.4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa*, *ivi*, 180-203; F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, *ivi*, 204-217; C. NAPOLI, *Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?*, *ivi*, 218-231; G. SOBRINO, *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, *ivi*, 232-248; C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, *ivi*, 262-276.

¹⁹⁸ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 575 ss.

¹⁹⁹ Così G. SCIULLO, *Autonomia differenziata: il lascito di Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale 2019, 53-59.

legislativa, (perciò si rivolge alle Regioni), tale fondamento va integrato con la competenza amministrativa generale dei Comuni in una visione complessiva e rivolta agli obiettivi sostanziali, riconoscendo nelle Città gli attori principali delle sfide maggiormente rilevanti della società contemporanea²⁰⁰. Entro questa prospettiva, in dottrina è stato rilevato come le autonomie locali costituiscano un caposaldo imprescindibile del dibattito sull'autonomia differenziata, da disegnare sulla base della capacità amministrativa ricollegando la p.a. locale all'attuazione di un cd. "diritto delle Città"²⁰¹. Ma può riaffermarsi un modello di Città più aperto e flessibile in cui il diritto della città è, per lo più, un diritto funzionale al migliore coordinamento di servizi e di politiche che mal sopportano la fissità di specifiche conformazioni territoriali? Si tratta, a ben vedere, di una rinnovata attenzione all'aggregazione comunale, e all'affermazione di un paradigma che caratterizzerebbe le Città del futuro²⁰² per andare "oltre il Comune"²⁰³. L'analisi delle differenze che animano le Città e dei rispettivi fattori di aggregazione è preliminare alla rivendicazione di autonomia, in quanto autonomia e differenziazione sono concetti collegati in maniera sinallagmatica: l'autonomia consente la differenziazione, ma la valorizzazione delle differenze per ragioni di efficienza ed efficacia è lo scopo dell'autonomia²⁰⁴. Nondimeno, la

²⁰⁰ Così R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, 9 ss. Sul tema si cfr. anche L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 574-584; G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrare*, n. 3/2004, 482 ss.; C. BERTOLINO – A. MORELLI – G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*. Atti del IV Convegno annuale della rivista "Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali", Torino, Università degli Studi di Torino, 2019; M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, n. 22/2019, 2-11; G. BOGGERO, *Allontanare lo spettro della "centralizzazione statalista": il regionalismo differenziato dopo la pandemia*, in *ACI, Osservatorio Costituzionale*, n. 6/2021, 573-596; E. D'ORLANDO – P. COPPOLA, *Die digitale Dimension der Sonderautonomie zwischen Einheitlichkeit und Differenzierung*, in *Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen*, Nomos, 2023, 313 ss.

²⁰¹ In questi termini S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, 12 ss.

²⁰² F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, fasc. 2/2016, VII ss.

²⁰³ Cfr. *infra*, par. II., *La città "oltre il Comune"*.

²⁰⁴ S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, 1-17. L'Autrice evidenzia come riconoscere un ruolo alle autonomie locali nel dibattito su

considerazione delle “comunità con esigenze differenziate” richiede la ridefinizione delle funzioni amministrative per aree territoriali che non sempre combaciano con il Comune, ove l’esercizio delle funzioni pubbliche sembra attualmente non poter coincidere con i rigorosi limiti degli enti territoriali intesi in senso tradizionale²⁰⁵. Il nesso tra il rafforzamento del principio di differenziazione e l’attuazione delle *Smart City* è peraltro ben presente anche alla Commissione europea²⁰⁶, che ribadisce come non si tratti di un modello ad applicazione generale, bensì di una “spinta gentile” verso un’idea di Città che sappia rispondere ad esigenze differenziate e specifiche grazie a uno schema di *governance* innovativa²⁰⁷. Alla luce di tale assetto è possibile osservare come, nel dibattito sull’autonomia e sulla differenziazione dei territori, il ruolo delle Città e la connessa riflessione sulla *governance* locale costituiscano dei fattori determinanti²⁰⁸. Se attuare la *Smart City* significa dunque creare innovazione, secondo il principio di differenziazione, gli effetti trasformativi dell’agire pubblico passano inevitabilmente per il tramite di una *governance* innovativa. Si tratta dunque di innestare, già a livello locale, un “*sistema complesso di moduli e di modelli di azione e di comportamento che, essendo caratterizzati da un’elevata flessibilità, consentono alle istituzioni di interagire con i poteri privati*”²⁰⁹. In questa prospettiva, sul piano internazionale sono emersi due principali modelli di riferimento per la realizzazione

autonomia e differenziazione sia imprescindibile per affrontare i temi cruciali di attualità e, specificamente, tra le autonomie locali, le città rappresentano il maggiore punto di forza per dare identità ai territori in attuazione del principio autonomistico affermato dalla Costituzione italiana. Ne discende l’essenziale riconoscere di un ruolo alle città nel dibattito sull’autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 della Costituzione.

²⁰⁵ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 13.

²⁰⁶ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione recante *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, cit., par. 2.

²⁰⁷ Si v. *infra*, Cap. 2, par. III., *Il paradigma smartness*.

²⁰⁸ S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull’autonomia differenziata*, cit., 16 s.

²⁰⁹ E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, cit., 1273 s. Per un’analisi più approfondita sul concetto di *governance* si rimanda a R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Torino, 2014.

delle *Smart City*²¹⁰ che partono dal radicamento di nuovi modelli di *governance*, ossia il modello cd. *bottom-up*, di matrice americana, e il modello cd. *top-down*, di matrice continentale-europea. I due approcci sono fondati su una diversa idea di innovazione. Nel modello statunitense, l'innovazione è concepita come un processo “che parte dal basso”, e che non prevede dunque un ruolo attivo da parte dei pubblici poteri. L'Amministrazione Pubblica svolge un ruolo meramente “di contorno” secondo la teoria del cd. *enabling State* o “Stato facilitatore” come logico sviluppo dello “Stato regolatore”.²¹¹ Nel modello europeo, invece, il ruolo dei pubblici poteri va ben oltre l'erogazione di finanziamenti pubblici, ma si inserisce in un quadro di assetto strategico capace di individuare dall'alto le misure efficaci per la promozione di innovazione²¹². Emerge la teoria dello “Stato Innovatore”²¹³, che vede nella Pubblica Amministrazione un elemento propulsivo dell'innovazione. In disparte i limiti che entrambi i modelli presentano²¹⁴, va evidenziato come tale distinzione sia oggi superata da una prospettiva più orientata all'aspetto funzionale e sostanziale, che richiede un'ibridazione dei due modelli, coniugando l'imprescindibile intervento dei poteri pubblici a logiche

²¹⁰ In dottrina è stato evidenziato come, fondandosi su sistemi giuridici diversi (quello americano, da un lato, e quello continentale europeo, da altro lato), tali modelli siano difficilmente comparabili. Sul punto si rinvia a L. COSTANTINESCO, *Il metodo comparato*, Giappichelli, Torino, 2000, 49 ss.

²¹¹ E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., (spec. 1272 ss.).

²¹² M. CAPORALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide?*, cit., (spec. 861).

²¹³ Si v. M. MAZZUCATO, *Lo stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2016 (nuova edizione 2020). L'Autrice sostiene che lo Stato non è un'entità inerziale, bensì il principale promotore dell'innovazione, che costituisce un processo fondamentale per la crescita economica, caratterizzato però da una fortissima incertezza. L'innovazione è quindi un processo su cui il capitale privato sarà disposto ad investire solo in una fase finale, quando saranno chiaramente visibili i ritorni finanziari. Il problema perciò è che, senza gli iniziali investimenti dello Stato, unico attore a sapersi realmente accollare grossi rischi e fornire “capitali pazienti”, non si potrebbe nemmeno dare il via a quel processo cumulativo e rischioso che è l'innovazione. Lo Stato dovrebbe quindi guidare lo sviluppo elaborando strategie per il progresso tecnologico in aree ritenute decisive. In paesi come l'Italia, ove il ruolo pubblico è fortemente criticato, è fondamentale ridiscutere il ruolo dello Stato è cruciale, forse più che in altri paesi.

²¹⁴ Per il cui approfondimento si rimanda a F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 60 ss.

partecipative che muovono “dal basso”²¹⁵ entro il paradigma di *smart governance*. Proliferano così strumenti – sempre di *soft law* – che incidono sulla dimensione locale (così, ad esempio, il Patto dei Sindaci per il Clima e l’Energia²¹⁶) confluendo in piani di azione, programmi, linee guida e iniziative sperimentali²¹⁷ fondate sulla partecipazione, sulla co-creazione e sulla collaborazione. Nondimeno, parte della dottrina ha evidenziato come tali schemi non siano adatti a garantire un sufficiente grado di effettività per l’attuazione delle *Smart Cities*, rendendosi necessari strumenti più pervasivi²¹⁸. Per contro, altra dottrina sostiene che le condizioni che dovrebbero caratterizzare gli ambienti urbani per l’attuazione di sistemi innovativi secondo il modello di *Smart City* attengono ad una visione di “ambiente favorevole” sotto molteplici profili (tra cui l’accessibilità per le scelte razionali di mobilità sostenibile, l’adattabilità per l’applicazione di meccanismi intelligenti in relazione alla complessità dei servizi pubblici e delle problematiche urbane, la capacità di attrarre capitali e talenti, il contributo positivo degli enti pubblici, delle imprese private e delle società miste anche mediante la collaborazione in *partnership*²¹⁹ nonché la promozione della

²¹⁵ Così anche M. CAPORALE, *L’attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, cit., *passim*. In senso contrario F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 63.

²¹⁶ Lanciata nel 2008, il “Patto dei Sindaci” (“*Covenant of Mayors*”) è un’iniziativa, introdotta dalla Commissione Europea per coinvolgere e supportare i sindaci nel raggiungimento degli obiettivi dell’Unione Europea per clima ed energia, che ha riscontrato notevole successo di adesione specie in Italia. L’iniziativa ha avuto una indubbia ricaduta positiva sul territorio nazionale, con il coinvolgimento di un ampio novero di città e *stakeholder* ed un aumento della sensibilità alla questione climatica e il Patto è stato rinnovato nel 2015. Il testo è disponibile online sul sito: <https://www.isprambiente.gov.it> (ultimo accesso in data 03/09/2021).

²¹⁷ Per una rassegna degli interventi realizzati nell’ambito della Città metropolitana di Torino sotto diversi fronti si v. *infra*, Cap. 2, par. II.1. *Il concetto di Città. Dalle Città-Stato plurali al modello comunale. Verso nuovi modelli di “Città Intelligenti”*.

²¹⁸ In questo senso E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, cit., 1278 ss. e F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 63 ss.

²¹⁹ Entro cui gli investimenti *Smart City* si inseriscono nella logica del Partenariato-Pubblico-Privato. Per approfondimenti v. P. IELO, *L’agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Giappichelli, Torino, 2015, 140 ss.; G. GASPARI, *L’agenda digitale europea e il riutilizzo dell’informazione del settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016.

diffusione della conoscenza e dello scambio di informazioni tra cittadini, amministrazione e parti interessate), con una forte connotazione tecnologica ed informatica²²⁰. Riemergono così concetti e istituti atipici, in grado di innestare processi di innovazione nel contesto urbano²²¹. In questo quadro, la crescente attenzione ai fattori psicologici, mentali ed ambientali che condizionano l'agire e le scelte di adempimento del cittadino-utente ha portato la dottrina ad interrogarsi, per mezzo di un approccio interdisciplinare, sul ruolo di fattori extra-giuridici che sono in grado di "pungolare" e influenzare l'attuazione delle regole andando ad agire *ex ante* sugli strumenti decisori, superando i tradizionali strumenti sanzionatori, incentivanti e, talvolta, disincentivanti. In questo quadro, la recente espansione del c.d. *power of influencing* concorre a costruire una diversa concezione di potere, che trova fondamento non già nella tradizionale nozione di potere giuridico (inteso quale potere produttivo di effetti giuridici autoritativi), bensì nell'ambito delle relazioni di interdipendenza tra soggetti, sempre più accentuata nella società complessa, che rientra nella figura del c.d. potere governamentale. Un esempio chiaro e lampante è rappresentato dall'emergere della cd. *nudge regulation*²²², che trova nella *smartness* un

²²⁰ Si cfr. anche S. ANDREANI – F. BIANCONI – M. FILIPPUCI, *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. Del fed.*, n. 4/2015, 895 ss., (spec. 902 ss.).

²²¹ Sul tema M. DEMICHELIS, *Rule of law e città: l'atipicità dei provvedimenti amministrativi per l'innovazione*, in *L'État de droit*, Ateliers doctoraux 2019 de la European School of Law Toulouse - Università degli Studi di Milano, Cahiers Jean Monnet, 2020, 517-538; EAD., *Innovazioni nell'uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo*, in *DPCE online*, 2/2020, 2463-2487.

²²² In tema si rimanda ad A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021. L'opera rappresenta il frutto di una riflessione visionaria su una nuova possibile forma di esercizio del potere, che prende le mosse dalla c.d. *nudge theory* (o teoria della spinta gentile), formulata da Richard H. Thaler (economista comportamentale) e Cass R. Sunstein (giurista). Tale teoria afferma che attraverso un'appropriata costruzione del contesto (definita dall'autore in termini di "architettura delle scelte") è possibile "pungolare" le persone ad assumere decisioni e comportamenti volti ad aumentare il proprio benessere e ad incidere positivamente anche sul benessere collettivo. In questo quadro il decisore di contesto, c.d. *nudger* (che può essere pubblico o privato), non stabilisce né divieti, né obblighi; né sanzioni in caso di violazioni; né incentivi o premi in caso di adeguamento della condotta a quella suggerita, ma si concentra sull'architettura delle scelte che altera il comportamento degli individui in maniera prevedibile. Sull'idoneità della *nudge regulation* a perseguire una maggiore effettività dell'ordinamento rispetto alla tradizionale regolazione basata su *law as guidance*, v. in particolare N. RANGONE, *Regolazione e scienze cognitive*, relazione tenuta al Convegno *Nudge*:

terreno fertile per l'emergere di una nuova peculiare modalità di esercizio della funzione amministrativa e, conseguentemente, di esercizio del potere²²³: quella riferibile alla creazione delle decisioni di contesto capaci di influenzare le scelte e i comportamenti delle persone all'interno del contesto urbano verso l'attuazione effettiva delle *Smart City*²²⁴. Ne discende la cruciale centralità di una *governance* innovativa di livello locale, ove risiede il fulcro del potenziale trasformativo dei territori verso il modello delle Città Intelligenti. Coniugando entro tale contesto nuove forme di esercizio di un potere tanto sfuggente dal punto di vista formale, quanto pregnante da quello sostanziale, è possibile orientare l'analisi giuridica delle *Smart Cities* nella prospettiva delle autonomie locali verso l'attuazione delle Città Intelligenti.²²⁵

architettura delle scelte nelle politiche pubbliche, svoltosi a Roma il 20 marzo 2012. Cfr. anche A. BURGESS, *Nudging' Healthy Lifestyles: the UK Experiments with the Behavioural Alternative to Regulation and the Market*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1/2012, 18 ss. Con riguardo all'importanza della trasparenza, cfr. K. YEUNG, *Nudge as Fudge*, in *The Modern Law Review* 2012, (spec. 143-144). Sul tema dell'utilizzo delle informazioni per manipolare i processi decisionali, cfr. A. SPINA, "Friendship" with the Government? *Web 2.0 tools and informational power in risk governance*, relazione tenuta al Convegno *Transatlantic Conference on Transparency Research*, Utrecht, 7-9 giugno 2012.

²²³ Poiché tecnologia può essere utilizzata non solo per raccogliere dati e informare i cittadini, ma anche per spingerli a modificare il loro comportamento, si pone attenzione al fatto che l'attuazione delle *Smart Cities* può dirsi effettiva solamente se si tiene conto del suo impatto sul comportamento dei singoli individui. In questo senso G. M. HAYDEN – S. E. ELLIS, *Law and Economics After Behavioral Economics*, in *University of Kansas Law Review*, n. 55/2007, 629-675.

²²⁴ Sia consentito un interessante richiamo all'opera dello psicologo junghiano James Hillman, che ne *Il potere. Come usarlo intelligentemente*, rileva come la dimensione della *smartness* costituisca un'esternalità positiva del potere in forte espansione. Se si prendono le mosse da una riformulazione del concetto di *nudge* che ricomprende «qualunque decisione assunta da una organizzazione in applicazione di conoscenze e metodi tratti dalle scienze comportamentali volta a definire condizioni di contesto tali da indurre i soggetti, che nel contesto operano, ad assumere senza costrizioni la decisione voluta dal decisore», emerge che la forza trasformativa della *smartness* non si ricollega unicamente a un sistema a rete, ma soprattutto al potere che essa è capace di esplicare all'interno di tala sistema.

²²⁵ In quest'ottica, le *Smart City* sono inquadrabili come centri urbani in cui le amministrazioni locali implementano tecnologie intelligenti (IoT, big data, AI o ML, blockchain, realtà virtuale) per promuovere una *governance* innovativa, in grado di erogare servizi incentrati sul cittadino sulla in grado di orientare le scelte dei cittadini attraverso i dati. Per un generale inquadramento sul *data-based nudging* nell'ambito della *Smart City* cfr. S. RANCHORDÀS, *Nudging citizens through technology in smart cities*,

II. La Città “oltre il Comune”

Una prima difficoltà del giurista ad approcciare lo studio delle Città può spiegarsi nel fatto che, dal punto di vista del diritto, la Città “va oltre” il Comune²²⁶. Le *urban sciences* tendono a ricondurre le nuove forme urbane verso il concetto di “città condivisa”, ponendo l’enfasi sulla sempre più marcata scomparsa di confini chiari e definiti che separano il centro urbano dalle aree rurali, agricole e più periferiche²²⁷. Luciano Vandelli ricorda che nel nostro assetto istituzionale, sulla scorta del modello francese, il Comune ha sostituito le Città e le altre varie forme di espressione delle comunità locali sottoponendole ad un ordinamento uniforme, salvo il riconoscimento di minimi margini di scostamento²²⁸. Questo processo ha portato i Comuni ad

International Review of Law, in *Computers & Technology*, vol 34, n. 3/ 2020, 254-276; K. KLIEBER, et al., *Nudging sustainable behaviour: Data-based nudges for smart city innovations*, in *ISPIM Innovation Conference*, 2020. Per fare qualche esempio nel contesto nazionale, si pensi, ad esempio alle azioni orientate *smart mobility*, dove la trasformazione verso il cd. *Mobility-as-a-Service (MaaS)* che prevede l’integrazione di molteplici servizi di trasporto pubblico e privato accessibili grazie ad un unico canale attraverso “piattaforme digitali di intermediazione” che combinano varie funzionalità e garantiscono diverse alternative di viaggio. Sul tema C. LAURI, *Smart Mobility. Le sfide regolatorie della mobilità urbana*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, n. 1/2021, 1-30; E. ANAGNOSTOPOULOU, et al. *From mobility patterns to behavioural change: leveraging travel behaviour and personality profiles to nudge for sustainable transportation*, in *Journal of Intelligent Information Systems*, n. 54/2020, 157-178. Altro ambito di interesse è quello della *smart food City*, dove la riscoperta dei percorsi agro-alimentari nei mercati urbani costituisce un fondamentale elemento di consolidamento del link urbano-rurale. In una visione innovativa, le aree pubbliche mercatali si integrano a modelli di commercio agroalimentare a filiera corta volti a valorizzare l’inclusione sociale e a favorire la rigenerazione degli spazi urbani mediante i consumi. Garantire quotidianamente l’accesso dei produttori agricoli al mercato comunale corrisponde alla garanzia di accesso diretto a cibo locale da parte dei consumatori. Ciò non solo al fine di soddisfare bisogni alimentari, ma anche nella prospettiva di portare in emersione nuovi interessi pubblici che riguardano il rapporto città-campagna e coinvolgono le tradizionali funzioni amministrative degli enti territoriali invocando rapporti sinergici e integrati tra interessi e competenze. A fronte di questo scenario, lo sviluppo di autonome politiche urbane del cibo (*urban food policies*) in una visione strategica che si introduce nel sistema e che attorno al cibo coordina urbanistica, politiche ambientali e regolamentazione del commercio locale assume particolare rilievo.

²²⁶ Il riferimento è a S(ANTI) ROMANO, *Oltre lo Stato*, in ID., *Scritti Minori*, vol. I, 1950, 419 s.

²²⁷ Sul tema v. S.V. HADDOCK, *Questioni urbane*, Il Mulino, Bologna, 2013.

²²⁸ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2021, 12 ss.; ID., *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell’Europa delle Regioni*, Bologna, il Mulino,

identificarsi in enti territoriali minori resi uniformi, e in parte “svuotati” delle proprie funzioni da parte dello Stato centrale²²⁹. Nel corso del XIX secolo e per buona parte del XX secolo – nel quadro di una prima accezione fortemente centralistica (di matrice francese) – l’unica forma di autonomia su base territoriale che si è potuta per lungo tempo affermare fu quella relativa ai poteri locali, che trovò concretizzazione nella rivendicazione dell’elettività dei sindaci da parte delle Assemblee elettive locali e nel riconoscimento costituzionale dell’esistenza e dei poteri (regolamentari e amministrativi) delle stesse autonomie locali²³⁰. Sulla scorta di tale considerazione, sempre il Vandelli definisce il Comune come quella “opzione antica”²³¹ di matrice medioevale recuperata dall’esperienza franco-piemontese e mantenuta, in buona sostanza, sino alla riforma del Titolo V Cost. A fronte di tale definizione si potrebbe specularmente definire la Città come quella “opzione innovativa” del modello locale di amministrazione, che permette all’ente territoriale di spogliarsi della veste uniformatrice comunale per riaffermarsi nelle sue peculiarità. L’idea di fondo è che dietro al Comune ci sia una Città, e che non sempre l’uno è in grado di rappresentare la forma ideale dell’altra²³². Di qui è possibile trarre due considerazioni preliminari che si tenterà di argomentare nei paragrafi che seguono. In primo luogo, la Città assume (*rectius*, ri-assume²³³) oggi valore di elemento identitario del territorio. A ben guardare,

1990 (tradotto in francese e in spagnolo); ID., *Origine e fondamenti del sistema amministrativo locale rivoluzionario-napoleonico*, in *Amministrare*, n. 1/1990, 23 ss.

²²⁹ Cfr. M. CAMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, AA.VV., *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. DEMATTEIS, Venezia, Marsilio, 2011, 336 ss.

²³⁰ P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in ID. et al. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2014, 900 ss. Per un più approfondito sguardo sui limiti riconoscibili in ordine alla introduzione della previsione dell’elettività dei sindaci (e dei presidenti delle Deputazioni provinciali) ad opera della legge n. 5865/1888 di modifica dell’ordinamento comunale e provinciale si rimanda a P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma, 2010 (spec. 66 ss.).

²³¹ L. VANDELLI, *Comune*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 2007, 1.

²³² G. PIPERATA, *La città oltre il comune, nuovi scenari per l’autonomia locale*, in *Ist. del federalismo*, n. speciale 2019, 135-147.

²³³ Le città-stato rappresentano l’inizio della civiltà in Mesopotamia che pose le basi per l’emergere della *polis*, che nacque in Grecia come soluzione per superare la conformazione geografica del territorio che

la Città va anche oltre le cd. “Città grandi”²³⁴ (come i capoluoghi, le città metropolitane e le capitali)²³⁵ che conferiscono autonoma vitalità alle realtà locali di maggiore dimensione demografica e territoriale²³⁶. In seconda battuta, quella “opzione antica”, ossia il modello comunale, non basta più, per sé, ad esprimere la più complessa Città che ne anima la forma. In dottrina è stata rilevata una certa tendenza alla dissolvenza, che vede “*l’indebolirsi delle tradizionali dinamiche centripete e unificanti che storicamente hanno inciso sul territorio*”, a cui si aggiungono gli effetti della mobilità, con l’espansione delle meta-città e dello spazio periurbano e dello sviluppo delle ICTs²³⁷. Tale indebolimento del centralismo viene analizzato e scomposto sul versante

ostacolava la formazione di uno Stato unitario. Essa ricomprendeva sia il territorio su cui sorgeva la città e la campagna circostante, sia i cittadini che la costituivano. Con l’Impero Romano si assistette alla trasformazione della di Roma d città-stato a impero mondiale. Con il Medioevo nascono le grandi repubbliche cittadine dell’attuale Italia (tra cui Firenze e le repubbliche marinare della Repubblica di Venezia, della Repubblica di Genova, della Repubblica di Pisa, del Ducato di Amalfi, della Repubblica di Ancona, del Ducato di Gaeta) e in Russia (con la Repubblica di Novgorod e Pskov). Nel Sacro Romano Impero esistevano un centinaio di città-stato, le cosiddette Città libere e Città imperiali. Molti degli attuali cantoni svizzeri sono nati da città-stato: con la conquista del Vaud nel 1539, ad esempio, la repubblica di Berna divenne la più grande città-stato a nord delle Alpi.

²³⁴ Il concetto di “città grande” è riferibile ad un primo stadio di sviluppo delle Città, ovvero quello della cd. urbanizzazione e del conseguente addensamento di attività e risorse. Si v. C. TUBERTINI, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. del Fed.*, n. 3/2012, 724 ss. Esso si collega al concetto di “regione integrata”, che esprime un livello crescente di complessità e guarda alle interdipendenze socioeconomiche e spaziali che si generano tra la città centrale ed il territorio più ampio in cui è inserita; cfr. C. S. BERTRUGLIA – S. OCCELLI, *Le aree metropolitane come livello di governo: concezioni, criteri e metodi di delimitazione*, in P. COSTA – M. TONIOLO, (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, 116 ss., che parlano anche di “città nodale”, guardando al ruolo che la cd. *core city* riveste nelle diverse reti relazionali di cui, su diverse scale, essa fa parte. Per una interessante analisi della questione con specifico riguardo alla Città metropolitana di Torino si rinvia a G. BOGGERO – S. MATARAZZO – M. ORLANDO, *La Città metropolitana di Torino. L’approvazione del Piano strategico nel perdurante predominio del Comune capoluogo*, in *federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane, n. 1/2018, 1-16.

²³⁵ In argomento P. URBANI, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova, 1988 (spec. 166 ss.)

²³⁶ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 236 s; A. CASINELLI, *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/ 2013, 240 ss.

²³⁷ M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., (spec. 380 ss.).

esterno e su quello interno, seguendo le dinamiche di una città plurima, sia in orizzontale (città di città) che in verticale (governo di settore), andando a creare un sistema “a rete”²³⁸. La questione di fondo appare quella della difficoltà di legittimare l’autonomia locale, ben al di là della disciplina uniforme imposta da un centro, troppo debole per legittimare un vero processo di differenziazione, e troppo forte per superare e mettere in discussione l’uniformità legislativa e amministrativa risalente all’età risorgimentale²³⁹. Da ciò emerge come la nuova centralità delle Città sorga da una più profonda crisi dell’idea di uniformità²⁴⁰ e del connesso principio di omogeneità del governo e delle funzioni locali. Ne discende la necessità di ripensare l’assetto complessivo delle autonomie locali per restituire un rinnovato valore alla complementarità dei territori e all’elemento della differenziazione (Art. 118, c. 1, Cost.)²⁴¹. Ed è in questo quadro che entrano in gioco due importanti processi attraverso cui il modello municipale può adattarsi alla Città avvalorando le differenze che delineano i territori: l’autonomia, da un lato, e l’innovazione (che parte da una maggiore capacità istituzionale), dall’altro lato.

II.1. Il concetto di Città. Dalle Città-Stato plurali al modello comunale verso nuovi modelli di “Città Intelligenti”

All’interno del modello italiano si assiste ad una rinnovata attenzione verso le

²³⁸ Sull’argomento si v. D. TRIANTAFYLLOU, *Pour une théorie du réseau en droit public*, in J. B. AUBY (a cura di), *Le futur du droit administratif*, cit., 289-296.

²³⁹ M. CAMMELLI, *Governo delle città: profili istituzionali*, cit., 336 ss.

²⁴⁰ Crisi che origina da un insieme complesso di dinamiche in cui, oltre alle spinte verso la globalizzazione si inserisce senz’altro il processo di integrazione europea. In questo senso, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. fed.*, n. 3/2015, 533 ss., ove l’autore delinea la stretta correlazione tra la crisi economica e l’evoluzione dei poteri locali. Di decisiva rilevanza anche la spinta verso la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni locali, che sarà analizzata nei capitoli successivi.

²⁴¹ Così R. CAVALLO PERIN, *Introduzione a La Pubblica Amministrazione nel Nuovo Millennio*, CERIDAP, Milano, 15-16 dicembre 2022. Sul principio di differenziazione e sulla sua contrapposizione al principio di uniformità cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2007 e, più di recente, ID., *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 2015, spec. 150-154; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, n. 3/2015, 573.

Città medio-grandi che nella storia urbana europea si sono rese protagoniste²⁴² facendosi portatrici di innovazione, e che sono oggi chiamate a ripensare le proprie coordinate di sviluppo nell'ambito dei nuovi paradigmi di intelligenza urbana²⁴³. Diversi i casi in cui modelli di città-stato (*Stadtstaat*)²⁴⁴ (come Berlino, Brema e Amburgo) e di città extra-circondariale (*kreisfreie Stadt o Stadtkreis*)²⁴⁵ sono sopravvissuti per secoli all'evolvere dell'assetto istituzionale. Nel quadro tedesco, ad oggi sono ben 106 le c.d. *kreisfreie Städte*, ove la città con minor densità demografica conta 35.000 abitanti. In questi assetti la Città ha continuato a rappresentare un "modo d'essere" del territorio (e, di conseguenza, della sua autonomia), *modus* che è stato in grado di affermarsi, espandersi e permanere nel tempo. Per converso, nell'ordinamento italiano, si è seguita la strada di un modello uniformante: il Comune, valido per qualsiasi realtà urbana che aspirasse a diventare città²⁴⁶. D'altra parte, l'esperienza della *Smart City*, ancorché non possa essere relegata nell'ambito esclusivo delle città, potrebbe rappresentare un'eccezionale occasione di rinascita funzionale e politica delle metropoli, tale da rendere ancora più visibile quel ruolo di attori globali già da tempo messo in luce da noti studi di sociologia²⁴⁷. In questo

²⁴² In questo senso E. CARLONI – M. VAQUERO PINERO, *Le città "intelligenti" e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 880 ss.

²⁴³ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 238 s.

²⁴⁴ Per quanto riguarda la Germania, in seguito al Congresso di Vienna del 1815 rimanevano nella Confederazione tedesca quattro città-stato: Brema, la cd. "Città Libera" di Francoforte, Amburgo e Lubecca. Nel 1866 Francoforte fu annessa dalla Prussia, mentre nel 1937 Lubecca perdette i suoi oltre 700 anni di sovranità come città-stato, entrando a far parte della provincia prussiana dello Schleswig-Holstein. Ad oggi si contano tre città-stato tedesche: Berlino, Brema e Amburgo che, insieme agli altri tredici Stati federati, formano la Repubblica Federale di Germania. Cfr. U. WACHENDORFER-SCHMIDT, *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin, 2005.

²⁴⁵ Quando la Prussia fu divisa in distretti nel 1816, Breslau, Danzica, Colonia, Königsberg, Magdeburgo, Münster, Posen, Potsdam e Stettino furono poste sotto il diretto controllo del governo distrettuale, tranne Coblenza, che ottenne lo status di *kreisfreie Stadt* (città extra-circondariale) per essere successivamente incorporata nel rispettivo distretto amministrativo solo nel 1887.

²⁴⁶ G. PIPERATA, *La città oltre il comune, nuovi scenari per l'autonomia locale*, cit., 138.

²⁴⁷ J.B. AUBY, *Intervento nel corso del seminario dal titolo «Sviluppo, reti e Città metropolitane: Italia, Francia, Europa»*, svoltosi a Bologna il 14 ottobre 2015. In tale sede si è, infatti, precisato che *Smart*

senso risulta indubbio lo spirito innovativo che assumono giocoforza le Città metropolitane, introdotte con la legge Delrio²⁴⁸, che svolgono un ruolo significativo sulla base delle funzioni di “area vasta” consentendo interventi di carattere strategico per lo sviluppo economico e sociale del territorio tramite importanti compiti di programmazione dello sviluppo urbano, riconducibili agli obiettivi di *Smart City*²⁴⁹. Tuttavia, in questa sede, l’attenzione si vuole concentrare non già su uno specifico modello, quanto più su un assetto istituzionale in grado di assorbire in sé il modello *Smart City*. Ma cosa si intende esattamente per Città? Nell’ordinamento italiano, il solo riferimento espresso al termine “Città” in ambito normativo si trova nell’art. 18 del TUEL²⁵⁰, secondo cui “Il titolo di città può essere concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell’interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l’attuale importanza”²⁵¹. Tale riconoscimento, tuttavia, ha da

City e “metropolizzazione” sono fenomeni complementari, ma non necessariamente coincidenti. Tale assunto appare peraltro confermato dal parere d’iniziativa del Comitato economico e sociale europeo pubblicato il 1° luglio 2015 sul tema «Le città intelligenti quale volano di sviluppo di una nuova politica industriale europea» nel quale si propone un concetto di *smartness* applicabile non solo alle città, ma anche a «isole», «territori» e «distretti industriali». D’altronde, è la stessa terminologia talvolta utilizzata per qualificare un determinato luogo, contesto o situazione come smart (es. *smart lands*, *smart buildings*, *smart grids*) ad escludere che il fenomeno in analisi interessi solo le città. F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 7.

²⁴⁸ In argomento si rinvia a P. PANTALONE, *La riforma del governo delle aree metropolitane alla prova dei fatti: un primo bilancio*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/2015, 82 ss.

²⁴⁹ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 13 s.

²⁵⁰ Decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267 recante il *Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti Locali a norma dell’articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265*, (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L).

²⁵¹ Nell’ordinamento italiano, il titolo di città rappresenta un titolo onorifico che era inizialmente disciplinato dal legislatore alla stregua dei titoli nobiliare e inserito tra le competenze della Consulta Araldica (dapprima nel *Regolamento della Consulta Araldica* – r.d. 5 luglio 1896, n. 314, poi ripreso dall’art. 40 dell’*Ordinamento dello Stato Nobiliare italiano*, – r.d. 21 gennaio 1929, n. 61). Condizione per l’ottenimento di detto riconoscimento era la rilevanza storica del Comune, alla quale si affiancava il requisito della conveniente provvidenza ai servizi pubblici quali l’istruzione, l’assistenza, la beneficenza, nonché una popolazione non inferiore a 10.000 abitanti. Tale disciplina è stata parzialmente modificata con l’entrata in vigore dell’*Ordinamento dello Stato Nobiliare italiano* (r.d. del 7 giugno 1943, n. 651) e il nuovo *Regolamento della Consulta Araldica* (r.d. 7 giugno 1943, n. 652), secondo cui il titolo veniva riconosciuto ai Comuni insigni per ricordi e monumenti storici o per attuale importanza, purché

sempre mera rilevanza onorifica, non derivando da esso alcun effetto giuridico²⁵². Un ulteriore riferimento si trova nell'ambito della nozione di "Città metropolitana", definita dal legislatore come livello di governo. Nondimeno, in questi casi non si può parlare di "nozione di Città" in senso strettamente giuridico²⁵³. Come già rilevato nei paragrafi precedenti²⁵⁴, tale concetto risulta di difficile definizione in quanto può avere innumerevoli significati²⁵⁵, di per sé sfuggenti all'analisi giuridica. Nella loro evoluzione storica, le Città traggono le proprie origini dai *municipia*, ove l'unica distinzione tra i centri urbani e la campagna era costituita dalla presenza di sedi vescovili o di muri di cinta difensive²⁵⁶. Nondimeno, discipline generali come la storia, la geografia, l'economia e la sociologia, alcune di settore come l'urbanistica, la storia dell'architettura, o l'ingegneria urbana, hanno da tempo studiato e descritto la città²⁵⁷, che ha assunto così rilevanza soprattutto dal punto di vista sociologico²⁵⁸. Un primo importante contributo sul tema rimanda all'analisi di Max Weber nel suo trattato sulle

"avessero provveduto lodevolmente a tutti i pubblici servizi". A. CERCHIA, Commento all'art. 18, in R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, CEDAM, Padova, 2006, 118 s.

²⁵² Ibid., 119, p.to II.5.

²⁵³ C. SEBASTIANI, *La politica delle città*, Bologna 2007, 70; F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 2-28;

²⁵⁴ Cfr. *supra*, Cap.1, par. I, *Premessa: Sulla difficoltà di dare una definizione di Smart City*.

²⁵⁵ D. SUDJIC, *The language of Cities*, London, Penguins Books, 2017, 1.

²⁵⁶ Si v. V. BENEVOLO, *Le città nella storia d'Europa*, Roma, 2001. Sia consentito il richiamo all'interessante contributo di S. FOÁ, *I muri e la rottura del sistema giuridico: quando il diritto del cittadino annichilisce il diritto dell'uomo – Recensione a E.C. Sferrazza Papa, Le pietre e il potere. Una critica filosofica dei muri*, *Mimesis*, 2020, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2021, 292 ss., in cui emergono spunti di riflessione giuridica che partono dall'analisi della critica filosofica dei muri, intesi come "confini rafforzati costruiti dagli uomini" che trovano riflessi anche nelle recenti politiche pubbliche foriere di una crescente tensione tra sovranità statale e garanzia dei diritti universali.

²⁵⁷ R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle Città*, in *Munus*, fasc. 2, 2019, 265 ss. (spec. 266).

²⁵⁸ R. FERRARA, *The Smart City The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, cit., 4734 s.

città²⁵⁹, in cui emerge la poliedricità di tale nozione, e la sua conseguente molteplicità di definizioni che trovano tuttavia un tratto comune nella cd. “*Ortschaft*”²⁶⁰, ossia nell’elemento del “legame con il territorio”, basato perlopiù su un parametro quantitativo di estensione e di densità demografica (in virtù della quale si distingue tra città e paese). Emerge dunque una correlazione con la fisicità degli spazi cittadini, ove il territorio assume un ruolo centrale: quello di fungere da elemento identitario della Città²⁶¹. Nondimeno, la Città deve intendersi anche e soprattutto quale spazio politico, ove è la dimensione pubblica a dare un’identità ben distinta a un dato territorio e a delinearne dunque la comunità che lo vive²⁶². In questa prospettiva, la ricostruzione della natura delle città ricalca le componenti essenziali della *polis* greca²⁶³, che nasce come una precisa forma di organizzazione della vita collettiva segnata dai caratteri della politicità, della pubblicità e della giuridicità *lato sensu*). Di qui una visione secondo cui la Città non costituisce tanto un oggetto di analisi, quanto piuttosto una categoria di una pratica sociale²⁶⁴. Con riferimento alle istituzioni occidentali, Émile Benveniste evidenziava che, quando si fa riferimento alla forma urbana, sfuma quella stessa distinzione tra città e società, che si fondono in una sola e stessa nozione²⁶⁵:

²⁵⁹ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt*, a cura di W. NIPPEL, vol. 22 n. 5, Tübingen, Mohr Siebek, 1ma edizione (14 giugno 1999). Nell’opera Weber tenta di definire i tratti essenziali di tale concetto mediante la categorizzazione delle città, l’indagine sotto il profilo politico amministrativo, nonché un’analisi comparativa sulle dicotomie tra città orientale e occidentale e tra città antica e medioevale.

²⁶⁰ *Ibid.*, 621.

²⁶¹ Così E. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, n. 2/2016, 315-360 (spec. 317 ss).

²⁶² Cfr. G.M. LABRIOLA, *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016,

²⁶³ Sul tema si rimanda in primis agli scritti dedicati allo studio della *polis* greca. Si v. *ex multis*, J-P. VERNANT, *Le origini del pensiero greco*, Roma, Editori Riuniti, 1962, spec. 47 ss; M. MOMIGLIANO, *Quarto contributo alla storia degli studi classici e del mondo antico*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1969.

²⁶⁴ M. RONCAVOLO, *Le Città. Storie e problemi della dimensione urbana*, Torino, Einaudi, 1978, 8.

²⁶⁵ É. BENVENISTE, *Città e comunità*, in *ID.*, *Il vocabolario delle istituzioni indoereuropee*, Torino, Einaudi, 2001 (1969), vol. I (Economia, parentela, società), lib. III, Cap. IV, 279.

quella di *comunità*, intesa quale geografia umana della collettività che abita un determinato territorio e di cui la città costituisce il ritratto²⁶⁶. Con il formarsi delle città medioevali, vi è una ripresa dell'associazione tra il corpo politico e la città quale espressione della compagine sociale (*civitas*) e dell'elemento territoriale che permette di definire la città come lo spazio “entro le mura” (*urbs*)²⁶⁷. Tuttavia, è l'elemento dell'organizzazione interna ad assumere sempre maggiore rilievo: nell'auto-governo della città si determina l'articolazione del corpo politico con un assetto giuridico. Nascono così le autonomie, ove la *comunità locale* assume un ruolo cruciale nella propulsione dell'ordinamento giuridico in quanto tramite la *comunità territoriale* si sostanzia, “secondo i sentieri dell'effettività”, il miglior temperamento di interessi²⁶⁸. L'assioma della sovranità intesa come fondamento dell'organizzazione del potere pubblico si traduce così nella rivendicazione identitaria della comunità territoriale che trova riferimento nella *legittimazione*²⁶⁹. Fu con la crisi delle istituzioni medioevali agli albori del secondo millennio che si assistette alla formazione, negli Stati dell'Europa occidentale, alla formazione dei cd. *Governi autonomi delle Città*²⁷⁰. La Città diventa così il fulcro dell'autonomia territoriale: crea i propri ordinamenti, si dà proprie leggi (Statuti), esercita poteri giurisdizionali, tributari, conia le proprie monete, stipula patti politici ed economici con le altre città ecc. Dal punto di vista giuridico, viene dunque a costituire un ordinamento particolare nell'orbita dell'ordinamento universale dell'Impero, di cui riconosce il potere e al cui sistema normativo (*Ius commune*) conforma il proprio (*Ius proprium*)²⁷¹. In età moderna si assiste al lento assorbimento delle Città nelle nuove formazioni Statuali e, in seguito,

²⁶⁶ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 9.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ D. CASALINI, *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Giappichelli, Torino, 2014, 11 s.

²⁶⁹ Non potendo in questa sede approfondire le stimolanti riflessioni sotto questo profilo si rimanda a C. MARCIANO, *Smart City: Lo spazio sociale della convergenza*, Vol. 6, 2015, Edizioni Nuova Cultura.

²⁷⁰ Si tratta di realtà che nascono come associazioni volontarie tra i cittadini più influenti (dalla borghesia mercantile alla classe dei piccoli feudatari e funzionari feudali) che assumono il governo della città e ottengono formale riconoscimento del proprio potere dall'autorità regia o imperiale.

²⁷¹ F. STANDERINI et al., *Diritto degli enti locali*, 15° ed. 2019, Wolters Kluwer Italia, Milano, 23 ss.

alla nascita della Province (quali organismi intermedi tra lo Stato e il Comune²⁷²) sancita con l'Editto Albertino del 27 novembre 1847, n. 659²⁷³. Con la cd. Legge Lanza²⁷⁴ venne definitivamente confermata l'adozione nel nuovo Stato nazionale di un sistema accentrato di stampo napoleonico, caratterizzato da una potente amministrazione centrale che si avvale su base provinciale dell'istituto prefettizio. Ne derivò una significativa limitazione dei poteri locali (in cui trova spazio la progressiva affermazione del principio dell'autogoverno) funzionale all'uniformazione istituzionale e amministrativa dei Comuni. Con l'avvento del fascismo e l'ordinamento podestarile scompare il principio di elettività, e il Comune, da espressione della comunità locale, diviene espressione della sovranità dello Stato²⁷⁵. È solamente a partire dal nuovo millennio che l'autonomia locale inizia ad avere una nuova centralità. Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, veniva riformato il Titolo V della Costituzione, che trasferiva molti poteri dallo Stato centrale alle Regioni, dando – sulla carta²⁷⁶ – piena attuazione al principio autonomista (art. 5 Cost.), riconoscendo le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica nel tentativo di contemperare le esigenze del federalismo con le tradizioni

²⁷² Già in età medioevale intorno alla Città più grande si creava una rete di comuni minori, denominata *contado*.

²⁷³ A ben guardare enti simili esistevano già in alcuni Stati preunitari; tuttavia, la nascita delle province in Italia viene comunemente ricondotta al 1847.

²⁷⁴ Legge 20 marzo 1865, n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia (GU n.101 del 27-04-1865).

²⁷⁵ F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 29-74;

²⁷⁶ In questo senso, *ex multis*, G. M. SALERNO, *Perché “ripensare” il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, VIII ss., il quale si interroga sull'effettiva implementazione delle innovazioni introdotte con la legge costituzionale n. 3/2001 nell'intricato tessuto della regolazione, nel progressivo determinarsi delle concettualizzazioni fornite dalla Corte costituzionale, nel concreto operare degli attori della vita politica e dei processi sociali, e, in definitiva, nel comune sentire circa la rilevanza e il ruolo delle autonomie territoriali. Ne discende un bilancio a vent'anni della riforma del Titolo V da cui emerge la necessità di “cogliere quel diritto costituzionale vivente, che, richiamando il pensiero di Livio Paladini, non è solo costituito dalle disposizioni costituzionali scritte, ma è forgiato dall'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale e concretizzato nell'attuazione del dettato costituzionale e nell'evoluzione della prassi politica, istituzionale e sociale”.

municipaliste attraverso la configurazione di un sistema policentrico²⁷⁷. Tralasciando l'involuzione di un'autonomia definita "incompiuta"²⁷⁸, preme in questa sede sottolineare come, anche nel riformato assetto, il Comune rimane inquadrabile quale "l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo"²⁷⁹ e gode della propria autonomia. Tale definizione si contrappone nettamente a quella di Città, che assume una valenza più ampia, declinandosi in molteplici accezioni: oltre ad esprimere un elemento politico (quale centro delle attività di governo), essa cela anche un elemento insediativo ed economico che è in costante crescita (si pensi ai flussi migratori, alla globalizzazione ecc.) e, infine, un elemento culturale (sia in quanto luogo elettivo della produzione di cultura, sia in quanto sede di beni culturali)²⁸⁰. L'assonanza tra il Comune e la Città si rintraccia nella rilevanza attribuibile in entrambe le definizioni al concetto di "comunità". Tuttavia, mentre nel modello comunale la comunità si inserisce quale elemento di differenziazione all'interno di uno schema uniforme, nella Città esso si traduce in un *ethos* politico comune (intesa quale corpo politico *lato sensu*) il quale, per sua stessa natura, si sottrae alla standardizzazione e alla ripetibilità in ambienti urbani diversi da quelli di appartenenza²⁸¹. Nell'ordinamento italiano è proprio la "comunità" che sta dietro alla Città a porsi al centro di un nuovo modello di *Smart City*, come espressamente previsto

²⁷⁷ A. POGGI, *L'autonomia degli enti territoriali*, commento all'art. 3, in R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, CEDAM, Padova, 2006, 13, p.to 8.

²⁷⁸ Su cui si rinvia, *ex multis*, a G.C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit.; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016 e, più di recente, ai numerosi interventi raccolti in *federealismi.it*, fascicolo n. 20/2022, tra cui B. CARAVITA – G. M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, *ivi*, V ss; M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, *ivi*, 2-16; C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, *ivi*, 42-62.

²⁷⁹ Art. 3 del TUEL, cit.

²⁸⁰ G. URBANO, *Le "Città Intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 2, 2019, 466.

²⁸¹ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 11.

dall'art. 20 del d. l. n. 179/2012. Nella “comunità intelligente” emerge il nesso strettissimo che esiste tra *Smart City* e le esperienze di insediamenti urbani. Ne discende che ogni Città può considerarsi “giuridicamente unica”²⁸², senza con ciò precludere la possibilità di influire sul loro sviluppo congiunto. In questo senso, è possibile inquadrare la *Smart City* proprio in termini di modello innovativo che vuole infondere, nelle autonomie locali, una riaffermazione della “politicalità della città” latamente intesa²⁸³. L'importanza di tenere conto di tale dimensione emerge con forza sia a fronte del fenomeno della post-globalizzazione, che porta alla dissoluzione delle partizioni tradizionali dello spazio politico²⁸⁴ e della storica tensione tra centro e autonomia²⁸⁵; sia nell'ambito della standardizzazione che le pubbliche amministrazioni locali digitalizzate porteranno con sé²⁸⁶. In questo senso, l'attuazione delle *Smart Cities* nella prospettiva delle autonomie locali è volta ad evitare che le Città rilevino esclusivamente come punti di intersezione di un flusso reticolare di dati e comunicazioni²⁸⁷, esaltandone la differenziazione anche e soprattutto a livello di *governance* locale.

II.2. Le Città Intelligenti alla luce del principio di sussidiarietà

La capacità di permanenza del modello di derivazione francese delle autonomie

²⁸² J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013, 13.

²⁸³ S. SASSEN, *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2008, *passim*.

²⁸⁴ Sul tema si rimanda a M. R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012, (spec. 68 s.); Id., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

²⁸⁵ Per un approfondimento sul processo di emancipazione delle autonomie rispetto alle compressioni dello Stato nella prospettiva delle Città si v. R.E. PARKS – E. W. BURGESS – R. D. MCKENZIE, *The City*, Chicago, Chicago University Press, 1925.

²⁸⁶ Sul tema della digitalizzazione si approfondirà *infra*, Cap. 3.

²⁸⁷ In argomento si rimanda a M. CASTELLS, *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process*, Blackwell, 1989; Id., *The rise of the network society*, Blackwell, 1996; Id. (a cura di, con P. HIMANEN), *Reconceptualizing development in the global information age*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

locali italiane anche a fronte di contesti storici profondamente mutati trova riscontro nell'assetto costituzionale attraverso il riconoscimento del principio autonomistico²⁸⁸. Nondimeno, la proclamazione dell'autonomia implica il riconoscimento di potestà pubbliche in capo agli enti esponenziali della comunità territoriale quali i Comuni; potestà finalizzate al perseguimento degli interessi della collettività di riferimento secondo un autonomo indirizzo politico-amministrativo, distinto da quello statale. L'autonomia locale, in questo senso, è strettamente correlata all'esponenzialità delle comunità locali (ossia all'esserne rappresentative e destinate alla cura dei rispettivi interessi) secondo una matrice solidaristica²⁸⁹. Tale carattere deriva dall'essere il territorio – inteso come popolazione residente – elemento costitutivo e (unico) elemento identificativo dell'ente locale²⁹⁰. La progressiva de-statalizzazione e de-territorializzazione che la globalizzazione e la digitalizzazione implicano nella modernità giuridica rischiano di portare al tramonto della città pubblica²⁹¹ esondata dal capitalismo finanziario, che sovrasta amministrazioni locali deboli e avanza verso lo sconfinamento degli spazi politici e la privatizzazione dell'ambiente urbano, costituendo al contempo causa ed effetto dello snaturamento di quell'*ethos* politico che ha costituito il fulcro delle Città²⁹². Alla luce di tale contesto, la *Smart City* viene in rilievo come nuovo modello che incide sul riassetto del principio di sussidiarietà sia in senso verticale, sia in senso orizzontale – nell'intento di slegare le dinamiche di sviluppo urbano dall'approccio capitalistico – partendo dalla riappropriazione della dimensione urbana e dalla sua nuova pianificazione, che trova il suo centro proprio nelle Città²⁹³.

²⁸⁸ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, VIII ed., 2021, 27 ss.

²⁸⁹ Cfr. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, Bologna, 2014.

²⁹⁰ A. POGGI, *L'autonomia degli enti territoriali*, commento all'art. 3, in op. cit., 13, p.to 4.

²⁹¹ In argomento si v. F. ERBANI, *Il tramonto della città pubblica*, Roma-Bari, Laterza 2013, 35 ss. e L. BENEVOLO, *La fine della città*. Intervista a cura di Francesco Erbani, Roma-Bari, Laterza, 2011, (spec. 147-150).

²⁹² G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 16.

²⁹³ Tale aspetto è stato diffusamente sviluppato nell'opera di D.W. HARVEY, *Rebel Cities: from the right to the City to the Urban Revolution*, New York, Verso Books, 2012.

Sotto il profilo della sussidiarietà in senso verticale, accanto all'accennato dibattito in tema di autonomia differenziata²⁹⁴, le esigenze di riordino del governo locale verso l'innovazione e la differenziazione prendono le mosse dal processo di integrazione europea, che ha valorizzato il ruolo degli enti locali nel *policy making* innescando un processo di decentramento che ha investito tutti gli ordinamenti europei. Anche la riscoperta della valenza della dimensione locale (di imprescindibile supporto ai processi di sviluppo) insieme alle spinte centripete sul piano delle funzioni amministrative conducono a un necessario ripensamento della complessa rete di governo che caratterizza il costituzionalismo europeo contemporaneo²⁹⁵. A ciò si aggiunga che fattori come la globalizzazione dell'economia e della società, la competizione tra i territori, la mobilità sempre più facile e veloce, le nuove ICTs fanno sì che quasi nessuno dei confini che le istituzioni territoriali hanno oggi possa considerarsi idoneo a consentire l'adeguato esercizio delle funzioni tipiche di quel determinato livello istituzionale. Tale complessità fa emergere, in particolare, i profili di inadeguatezza che oggi la tradizionale teoria dell'ordinamento giuridico manifesta allorché applicata alle istituzioni territoriali, sul presupposto che si possa ancora sostenere, con riferimento a ciascuna di esse, la perfetta corrispondenza tra popolo, territorio, governo²⁹⁶. È sempre più difficile che gli interessi di una data comunità possano essere adeguatamente soddisfatti unicamente mediante l'esercizio delle funzioni di governo delle istituzioni che direttamente insistono su quel territorio poiché la risoluzione di buona parte delle problematiche riguardanti un Comune, una Provincia o una Regione, dipende non solo dalle scelte della corrispondente istituzione (secondo la logica classica della rappresentanza che esaurisce in sé ogni decisione e relativi effetti), bensì anche dall'interazione con altre istituzioni, ora in senso orizzontale, ora

²⁹⁴ Sul tema si rimanda a quanto analizzato *supra*, par. I, *La governance locale e le nuove frontiere dell'agire amministrativo per l'effettiva attuazione delle Smart Cities*.

²⁹⁵ M. MARCANTONI – M. BALDI, *Regioni a geometria variabile*, Roma, Donzelli editore, 2013, 9.

²⁹⁶ In questa prospettiva E. D'ORLANDO, *L'ente sistema come risposta alla complessità*, in M. DEGNI (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2020*, Castelvecchi, Roma, 2020, 29-38. L'Autrice analizza le problematiche relative al superamento della classica ricostruzione dell'ente locale come ente-ordinamento e propone di adottare la diversa prospettiva dell'ente-sistema, come risposta alle esigenze poste dalla complessità di un contesto normativo, sociale ed economico in continua evoluzione.

in senso verticale²⁹⁷. Di qui l'importanza di una *governance* di livello locale "reticolare", che sia in grado di interagire sul multilivello con un'azione appropriata²⁹⁸. Ciò richiama, ancora una volta, la teoria del *nudge* e la correlata questione relativa al ruolo delle istituzioni pubbliche quali cd. *choice architects*²⁹⁹ (con ciò intendendosi l'ente responsabile di definire "le regole del contesto" entro il quale i singoli prendono le proprie decisioni) che potrebbero influenzare le scelte dei cittadini verso soluzioni migliorative³⁰⁰.

Mentre la sussidiarietà verticale incide a livello di attribuzione e ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, nel principio di sussidiarietà orizzontale assumono rilievo le dinamiche strettamente sociali³⁰¹. Rispetto a tale ultimo aspetto, si osserva come la sussidiarietà orizzontale sia il riflesso di un'endemica incapacità di gestione virtuosa del territorio e delle risorse da parte delle

²⁹⁷ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it* n. 3/2018, 3.

²⁹⁸ Cfr. L. GIANI, *Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, 463 ss.; EAD., *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2021, 551-581. In particolare, l'A. evidenzia come il dato della complessità costituisca oggi un fattore determinante nella dimensione organizzativa del territorio che si riflette sulla struttura di governance della p.a. locale. Di qui l'estrema rilevanza del principio di "appropriatezza", da concretare non solo nel risultato dell'azione amministrativa, bensì nella stessa dimensione organizzativa pubblica, che "dovrebbe presentare dei margini di elasticità tali da garantire appunto adeguatezza – appropriatezza – in relazione alle stesse risorse disponibili e agli imput interferenziali provenienti da poli che gravitano sul territorio". Ivi, p. 564.

²⁹⁹ Cfr. R.H. THALER – C.R. SUSTEIN, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven-London, 2008, 3 s., fonda la teoria del *Nudge* sul presupposto che le scelte che gli esseri umani compiono sono influenzate dal contesto in cui esse sono prese; pertanto, è centrale il ruolo di chi pone in essere il contesto, vale a dire il *choice architect*. L'altro pilastro della teoria, come si dirà *infra*, è legato alla mancanza di razionalità umana nel compimento delle scelte.

³⁰⁰ Entro cui si inserisce, ad esempio, un'azione volta a colmare i *bias* che limitano il grado di partecipazione dei singoli alla dimensione collettiva al fine di fornire una base conoscitiva più ampia e dettagliata quale preconditione di "appropriatezza dell'azione amministrativa". Cfr. F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. Pubbl.*, 2013, 481 ss.

³⁰¹ G. URBANO, *Le "Città Intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2019, 468 s.

amministrazioni locali³⁰²; incapacità sempre più evidente nella progressiva affermazione dell'architettura rispetto all'urbanistica, nella proliferazione dei cd. *landmarks* scarsamente dialoganti con il tessuto urbano di appartenenza, nella pianificazione cd. utopistica, nell'aumento del consumo del territorio, nell'acuirsi del divario tra centro e periferie ecc.³⁰³ Tuttavia, le Città continuano a rappresentare il maggiore punto di forza per dare identità ai territori³⁰⁴ anche grazie alla loro capacità di creare ecosistemi in grado di realizzare un cd. *welfare-mix* incentrato sulla solidarietà sociale-economica che consente ai privati di concorrere alle decisioni amministrative, da una parte, e a superare le disuguaglianze nelle Città³⁰⁵, dall'altra parte.³⁰⁶ In sostanza, nella *Smart City* emerge un generale rafforzamento del principio solidaristico tra cittadini e amministrazione verso un rapporto sempre meno autoritativo e sempre più partecipativo nel senso della cd. "democrazia partecipativa"³⁰⁷. Ciò implica una

³⁰² Cfr. D. CALDIROLA, *Welfare-state tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, n. 22/2014, 29.

³⁰³ In questo senso G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 16 ss. Per approfondimenti sui diversi fattori di crisi delle città come spazio pubblico si rimanda in particolare a F. LA CECLA, *Contro l'architettura*, Milano, Bollati Boringhieri, 2008; M. BONTEMPI, *L'icona e la città. Il lessico della misura nei dialoghi di Platone*, Milano, Vita e pensiero, 2009; V. GREGOTTI, *Tre forme di architettura mancata*, Torino, Einaudi, 2010.

³⁰⁴ S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, cit., 6 ss.

³⁰⁵ In argomento si segnala L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica della sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO – F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle Città*, Bologna, il Mulino, 2017, 118 ss.

³⁰⁶ Così G. URBANO, *Le "Città Intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 2, 2019, 469.

³⁰⁷ Sul tema, fra i tanti, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, IV trimestre, 2006, 1000-1016; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, II trimestre, 2008, 1000-1043. Tale impostazione ha peraltro trovato conferma anche nella giurisprudenza costituzionale tedesca nella sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 5 dicembre 2002, 2 BvL 5/98 e 6/98, in: www.bundesverfassungsgericht.de. In tal senso, la Corte costituzionale federale tedesca riconosce che il principio di democrazia è aperto a nuove varianti interpretative entro cui è possibile ammettere modelli organizzativi riconnessi ad una legittimazione democratica *sui generis* che non frustrano il contenuto del principio di democrazia ma, al contrario, lo intensificano.

particolare enfasi sulla la cittadinanza attiva dei singoli e il protagonismo delle comunità che si manifestano con diversi gradi di intensità³⁰⁸. Alla luce di tali considerazioni, è chiaro come le Città rappresentino il luogo più idoneo a conoscere le esigenze che nascono sulla base delle esperienze sociali e delle situazioni di contesto che delineano le comunità di apparenza e a modularne le risposte³⁰⁹. Non solo, ciò dimostra anche come le stesse possano collocarsi all'interno di una cornice giuridica che muove verso nuovi modelli di autogoverno³¹⁰.

Dal quadro complessivo emerge che il modello che meglio rappresenta la condizione post-moderna dell'autonomia e della stessa sovranità è offerto da un cd. "ente-sistema", che fonda il proprio agire, i suoi progetti, i suoi programmi partendo dal presupposto che non vi sia (più) corrispondenza tra rappresentanza politica e territorio. Di conseguenza, emerge la consapevolezza che nessuno dei problemi del territorio è risolvibile solamente agendo all'interno dei confini locali e che è possibile trovare adeguate soluzioni solo facendo sistema con altri soggetti istituzionali, con altri territori, con altre rappresentanze politiche³¹¹. Ne deriva la creazione di un sistema a rete, impossibile da regolamentare ad un unico livello³¹². Di qui l'enfasi sull'aspetto

³⁰⁸ Cfr. P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023, *passim*.

³⁰⁹ Così G. URBANO, *Le "Città Intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 2, 2019, 471.

³¹⁰ Mediante la partecipazione democratica ai livelli decisionali locali e di comunità (di valori e/o di interessi) è possibile non solo rafforzare processi *community empowerment* (secondo il principio di sussidiarietà), ma anche influire riattivando una cultura della mediazione e del dialogo sociale e istituzionale. Tra gli aspetti maggiormente pregnante del principio autonomistico sancito all'art. 5 della Costituzione si rileva nella funzionalizzazione dell'autonomie alla "*realizzazione dell'autogoverno dei governati*", dunque alla maggiore valorizzazione del principio democratico e della sussidiarietà. Si v. G. RIVOSECCHI, *Commento sub art. 5 della Cost.*, in F. CLEMENTI et al. (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, vol. I, Bologna, 2018, 44. Sui nuovi modelli di autogoverno sia consentito il richiamo a V. VAIRA, *La gestione del servizio idrico integrato e i nuovi modelli di "democrazia organizzativa"*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, 224-254 (spec. 251 ss.).

³¹¹ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 10 s.

³¹² D. TRIANTAFYLLOU, *Pour une théorie du réseau en droit public*, in J. B. AUBY (a cura di), *Le futur du droit administratif*, cit., 290 s.

interistituzionale e relazionale, piuttosto che regolativo. Nella *Smart City* intesa come ente-sistema assume rilievo la costruzione di una rete di relazioni con gli altri enti omologhi (dunque su un piano orizzontale), con il governo multilivello (stabilendo relazioni politico-istituzionali di tipo verticale) e con la società civile (quindi in senso sussidiario di tipo orizzontale, valorizzando gli apporti della comunità sociale, il partenariato pubblico-privato, l'apporto del terzo settore)³¹³. In questo senso, Paolo Carrozza afferma che “*le problematiche poste dalla necessità del riordino non si fronteggiano inseguendo il mito funzionalista, mutando i confini territoriali (fondendo o accorpando) per adeguarli a una supposta esigenza di sinergie economiche, di efficacia regolativa, ma dotando gli enti territoriali di strumenti che favoriscano la loro relazionalità*”³¹⁴, partendo dall'utilizzo delle ICTs come strumento operativo per la realizzazione di un ente-sistema in grado di dare risposta alla complessità³¹⁵. Tuttavia, l'implementazione di nuovi modelli di governo dei dati applicati agli ecosistemi digitali urbani non deve ridursi ad una mera ottimizzazione dei servizi erogati dalla p.a. locale³¹⁶, ma tendere all'innesto di una *governance* improntata ai principi di buona amministrazione e di effettività, che dunque non può prescindere dalla cooperazione di più livelli fondata sulla fiducia, più che sul confronto tra le diverse legittimità politiche e democratiche³¹⁷. Ciò permetterebbe, peraltro, di concretare una ricomposizione delle comunità intermedie tramite l'innescò di dinamiche di *nudging*³¹⁸ del potere governamentale da applicarsi non solo a livello di

³¹³ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 11.

³¹⁴ Ibid., 12.

³¹⁵ Sul tema si rimanda a E. D'ORLANDO, *L'ente sistema come risposta alla complessità*, cit., 29-38.

³¹⁶ D. TESTA, *Governo e autogoverno della città digitale, luogo di conflitti tra valori pubblici e interessi privati*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2023, gennaio-marzo, spec. 185 ss.

³¹⁷ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e il risultato*, cit., 574 s. La promozione della relazionalità degli enti muove verso una *governance* a rete quale espressione di una visione sistemica declinabile “su scala geografica” in relazione alla più corretta identificazione dei bisogni.

³¹⁸ Sul tema cfr. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, cit.

regolazione, bensì anche a livello relazionale³¹⁹, dal momento che il paradigma *smartness* induce la necessità di trovare configurazioni territoriali omogenee e disposte a unificarsi (e quindi ad aggregarsi dal basso) per volontà di auto-trasformazione³²⁰.

III. Il paradigma *smartness*

Il rapporto tra la tecnica e le discipline a contenuto normativo – che siano il diritto, la politica, l’etica o l’economia – nella misura in cui queste si pongano il fine di regolare e indirizzare la “sconfinata potenza del saper/poter fare” è ormai da lungo al centro di un animato dibattito letterario e scientifico³²¹. In questo quadro, molti gli studiosi che si soffermano, attraverso un metodo multidisciplinare, sul ruolo della tecnica nel diritto. Già nella seconda metà del ‘900, agli albori delle nuove tecnologie informatiche, dal pensiero di Norbert Wiener (fondatore della *Cibernetica*³²²) si sviluppano le teorizzazioni dei filosofi del diritto Vittorio Frosini³²³ e di Mario G.

³¹⁹ Un esempio di tale approccio nell’ambito del governo delle attività produttive è descritto *infra* al Cap. 4 (*Smartness* e impresa) con riguardo al modello dello Sportello Unico Metropolitan bolognese. Considerato che le nuove tecnologie dell’informazione consentono ai sistemi produttivi locali di avere accesso diretto ai mercati globali in tempi e con strumenti innovativi, il ruolo delle realtà territoriali e delle comunità intermedie nel determinare condizioni “di contesto” favorevoli alla crescita economica e sociale acquisisce sempre maggiore importanza, soprattutto con riguardo all’attuazione di “politiche di sistema” per favorire l’attrattività dei territori e di nuovi investimenti produttivi.

³²⁰ P. CARROZZA, *Le province della post-modernità: la città territoriale*, cit., 12.

³²¹ Di particolare attualità e pregnanza l’opera di M. MAZZUCATO, *Lo stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2016 (nuova edizione 2020).

³²² La cibernetica può essere definita come quel ramo della scienza che si prefigge lo studio e la realizzazione di dispositivi e macchine capaci di simulare le funzioni del cervello, autoregolandosi per mezzo di segnali di comando e di controllo in circuiti elettrici ed elettronici o in sistemi meccanici. Cfr. N. WIENER, *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and in the Machine*, Technology Press, New York, 1948.

³²³ M. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968. Con quest’opera monografica preceduta da diversi articoli sull’argomento (tra i molti, M. FROSINI, *Cibernetica e diritto*, in *Civiltà delle macchine*, fasc. 1, 1966, 31 ss.; ID., *L’ideologia cibernetica*, ivi, fasc. 5, 1967, 31 ss.) il Frosini si approcciava allo studio della giuscibernetica tentando di applicare i metodi di calcolo elettronico nel campo delle indagini giuridiche.

Losano³²⁴ sul problema dell'adattamento pratico delle nuove tecnologie al fenomeno giuridico, all'interno del quale prendono vita il filone della "Informatica giuridica", della "Giurimetria"³²⁵, della c.d. "Lawtation"³²⁶ (diritto automatizzato o automazione giuridica). In questo quadro³²⁷, la rapida evoluzione tecnologica viene a scontrarsi con la staticità del diritto³²⁸, portando gli studiosi ad interrogarsi sugli effetti che l'informatizzazione può avere sul diritto. Ciò in quanto l'informatizzazione costituisce la più evidente espressione della tecnica che scavalca gli Stati e ridisegna i rapporti tra i soggetti dell'ordinamento e "se non produce, reclama diritto"³²⁹. Entra così in gioco il binomio potere-ordinamento che vede, da una parte, lo Stato indebolito dall'era della digitalizzazione, che lo proietta in uno spazio virtuale de-territorializzato e globalizzato, ove il mercato e la rete sovrastano una realtà gerarchica fondata sulla

³²⁴ M. G. LOSANO, *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969. Anche in questo caso l'opera è il frutto di molteplici, visionari studi sul tema. Si cfr. in particolare, M. G. LOSANO, *Cibernetica e diritto in Europa*, in *Il Ponte*, XXIII, 1967, 1589 ss.; ID., *Sistema e struttura nel diritto*, Giappichelli, Torino, 1968; ID., *Computers and the Theory of Law*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 3, 7 ss.; ID., *L'informatique juridique en Italie*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 6, 15 ss.; ID., *Gli studi di Giuscibernetica*, in R. TREVES (a cura di), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto (1966-1967)*, Edizioni di Comunità, Milano 1968, 307 ss.

³²⁵ Ossia la scienza che si occupa dell'analisi comportamentale delle decisioni giudiziarie, dello studio sull'applicabilità della logica simbolica al linguaggio giuridico, e la realizzazione di banche dati normative e dei relativi sistemi di ricerca automatica dell'informazione giuridica. Tale disciplina trova fondamento nello scritto di L. LOEVINGER, *Jurimetrics – Next steps forward*, *Minnesota Law Review*, fasc. 22, 1949, 455 ss. Sull'argomento si segnala, in particolare, F. FAINI - S. PIETRAPOLI, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, cit.

³²⁶ Con questo termine, coniato da Paul S. Hoffman, si fa riferimento alla ricerca automatica dell'informazione giuridica. Si v. P.S. HOFFMAN, *Lawtation in Legal research: Some indexing Problems*, in *MULL*, n. 1/1963, 16 ss.

³²⁷ Per una accurata ricostruzione storica sull'evoluzione dello studio dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione si rimanda a S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit. (spec. pp. 6-41).

³²⁸ M. G. LOSANO, *Cibernetica e Diritto in Europa*, cit., 1589.

³²⁹ Richiamando Pietro Grossi, F. CONSTANTINO, *Anatomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene editore, Napoli, 2012, 4 s.

sovranità³³⁰. Dall'altra parte emerge la tecnica e con essa la società dell'informazione, che si afferma quale nuovo principio ordinatore delle comunità organizzate³³¹. Ne discende che l'Amministrazione Pubblica digitale – frutto dell'ibridazione con la tecnica (e in particolare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione)³³² – necessita di categorie e orientamenti dall'alto valore ordinante, in grado di fornire una grande cornice di linee generali all'insegna di una duttilità aperta verso il futuro³³³. L'assunto di partenza è che le ICTs rendono necessaria la metamorfosi della p.a. che parte dalla transizione dall'Amministrazione analogica all'Amministrazione digitale. In questo fermento dottrinale ci si inizia a domandare se non sia invece il ruolo del diritto di fronte alla tecnica il fattore da investigare, focalizzando l'attenzione su quale posto occupi il diritto amministrativo nell'organizzare la realtà sociale, partendo dal riassetto del rapporto tra il cittadino e l'Amministrazione Pubblica nell'era digitale. Entro tale prospettiva, il paradigma della *smartness* costituisce il sintomo e al contempo la causa di un mutamento del rapporto tra la p.a. digitale e cittadino-utente.

III.1. Le declinazioni di smartness. Da elemento di misurazione della competitività urbana a paradigma di una nuova governance multilivello

Il secondo elemento-chiave del nebuloso concetto di *Smart City* è da rinvenirsi proprio nel carattere della *smartness*. Anch'esso un concetto opaco, che sfugge agli ordinari schemi giuridici. Secondo un'impostazione condivisibile, l'intelligenza che

³³⁰ I riferimenti sono agli scritti di Pietro Grossi (si veda in particolare P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, in ID., *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006; ID., *Ordinamento*, in *Jus*, LXVII (2006), 5 ss.; ID., *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, fasc. 2, 2006, 377-395) che affrontano il tema della globalizzazione, del passaggio di un rapporto tra fonti dell'ordinamento c.d. "a rete".

³³¹ Il riferimento va all'opera di S. CIVITARESE MATTEUCCI – L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, cit., *passim*.

³³² Si v. L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2023.

³³³ P. GROSSI, *Ordinamento*, cit., 5.

caratterizza la *Smart City* è da intendersi nella “sensibilità” della Città³³⁴, intesa quale “capacità di monitorare i fenomeni che si sviluppano al suo interno”: una sensibilità che muove da una maggiore conoscibilità della realtà grazie all’analisi dei dati, resi informazioni, e all’*Internet of Things*, ma che si traduce anche in una maggiore sensibilità sociale, orientata a nuovi schemi di qualità della vita³³⁵. In questa impostazione assume rilievo l’elemento della cd. *smart community* e le connesse nuove forme di partecipazione³³⁶. Alla luce di altre interpretazioni, al fulcro della logica della *smartness* vi sarebbe invece la condivisione³³⁷, che, grazie alle piattaforme digitali, permette la creazione di una “rete di reti”³³⁸. Secondo la Commissione europea, la *Smart City* rappresenta “*a place where traditional networks and services are made more efficient with the use of digital solutions for the benefit of its inhabitants and business. It means smarter urban transport networks, upgraded water supply and waste*

³³⁴ Sull’argomento si rinvia al numero monografico su *Smart Cities: Research, projects and good practices for the City* de TeMa, *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, n. 1/2013.

³³⁵ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 240.

³³⁶ Si rinvia a L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 927 ss.; circa la gestione delle competenze e delle tecnologie nelle *smart community* v. F. RIZZI, *Smart city, smart community, smart specialization per il management della sostenibilità*, Franco Angeli, Milano, 2013, (spec. 102 ss.). Per una disamina di progetti e di esperienze locali di impulso alla partecipazione si vedano L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di amministrazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007; G. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2/2014, 305 ss.; G. BALDUZZI - D. SERVETTI, *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, n. 1/2017, 78 ss. Interessante in chiave comparata il contributo di S. RODRIGUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

³³⁷ Si veda E. MASIERO, *Essere smart*, in A. BONOMI - R. MASIERO (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia, 2014, 111-112; l’Autore delinea alcuni profili significativi della *Smart Land* affermando che il paradigma della *smartness* “rimette in gioco, oltre alla questione del bene comune/interesse pubblico, questioni cruciali come l’appartenenza, l’identità sociale, la rappresentanza, le modalità dell’essere cittadino e il concetto stesso di cittadinanza, e quindi la stessa democrazia. Il sospetto è che sia in atto anche una profonda trasformazione dell’idea di ciò che è privato e di ciò che è pubblico”.

³³⁸ Questa concezione verrà ripresa e analizzata più approfonditamente *infra*, Cap. 3, par. II. *Il ruolo delle piattaforme digitali e della smart governance nell’approccio Government-as-a-Platform*.

disposal facilities and more efficient ways to light and heat buildings. It also means a more interactive and responsive city administration, safer public spaces and meeting the needs of an ageing population"³³⁹. In altre parole, a fronte della definizione fornita dalla Commissione Europea è possibile affermare che gli elementi che rendono una città "smart" sarebbero da rintracciarsi nell'attenzione al cittadino e alle imprese (*user-centricity*) e nell'uso efficiente delle soluzioni digitali (*data-driven*) nell'ambito dei trasporti, dei servizi pubblici, della gestione del territorio, della sicurezza ecc.³⁴⁰. Ciò dimostra come il paradigma *smartness* nasca proprio dall'ibridazione del diritto con la tecnica. Alla luce di una lettura calata nel contesto della p.a. locale, la *smartness* rivela una intrinseca correlazione alle sfide della digitalizzazione, del cambiamento climatico, della ripresa e della ristrutturazione economica. Più precisamente, essa pare integrare quella funzionalizzazione originaria dell'attività amministrativa al perseguimento dell'interesse pubblico, andando a richiedere un *quid pluris* nella modalità di misurazione di tale interesse e, di conseguenza, nel bilanciamento dello stesso con gli altri interessi nelle Città del futuro³⁴¹. Tale assimilazione si sviluppa all'interno di un percorso evolutivo della *Smart City* e, nello specifico, nell'elemento della *smartness*, che da elemento di misurazione della competitività dei territori è andata ad informare un modello innovativo di *governance* urbana nel senso sopra descritto. Secondo tale

³³⁹ EU Commission, *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities, Strategic Implementation Plan*, 14 Ottobre 2013, 5. La smart city è "un luogo in cui le reti e i servizi tradizionali sono resi più efficienti grazie all'uso di soluzioni digitali, a beneficio dei suoi abitanti e delle sue imprese". Ciò significa reti di trasporto urbano più intelligenti, strutture di approvvigionamento idrico e di smaltimento dei rifiuti migliorate e modi più efficienti di illuminare e riscaldare gli edifici. Significa anche un'amministrazione cittadina più interattiva e reattiva, spazi pubblici più sicuri e la possibilità di soddisfare le esigenze di una popolazione che invecchia" (la traduzione è mia).

³⁴⁰ Sul tema si veda, in particolare: S.M.E. SEPASGOZAR et al., *Implementing citizen centric technology in developing smart cities: A model for predicting the acceptance of urban technologies*, in *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 142, 2019, 105-116; S. FOÀ, *La ricerca come strumento per la città sicura. "Smart Cities" e partenariato tecnologico*, in M. BORRELLO – G. RUGGIERO (a cura di) *La città si-cura. Atti del Convegno Torino 6 maggio 2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 185-196.

³⁴¹ Un *quid pluris* rispetto al normale parametro della ragionevolezza, *rectius*, razionalità delle scelte dell'amministrazione. In riferimento alla preferibilità del parametro di controllo, in sede giudiziale, della razionalità rispetto a quello della ragionevolezza si rimanda ad A. ZITO, *La scelta discrezionale della P.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2023, 29 ss.

interpretazione, è da considerarsi “intelligente” la città che, in generale, capta, comprende e sa rispondere alle più importanti sfide della società post-moderna. In questa prospettiva, sono stati ideati diversi parametri e griglie di valutazione che hanno tentato di cogliere e misurare fattori di processo e le dinamiche di trasformazione delle città intelligenti: nel 2013 la *Real Estate Company* pubblicava l’analisi di 150 indici per la valutazione delle *city performances* e studi di *benchmarking*; nel 2015 il *Chicago Council on Global Affairs* rilevava come tali parametri fossero funzionali al posizionamento delle diverse città nel contesto della competizione globale³⁴². Nel quadro nazionale, l’*Osservatorio Nazionale Smart City* – nato da un’iniziativa dell’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e Forum PA – ha predisposto un *Vademecum per la città intelligente*³⁴³. Ulteriori sistemi di misurazione sono stati proposti dal cd. “*ICity Rate 2015*”, un’indagine realizzata da Forum PA con la collaborazione di Openpolis che stila la classifica delle città italiane più *smart* in base a 150 indicatori statistici diversi³⁴⁴. Altri studi e report di varia natura³⁴⁵ hanno elaborato dei veri e propri parametri per misurare la “*smartness*” urbana attraverso il

³⁴² S. LEFF - B. PETERSEN, *Beyond the Scorecard: Understanding Global City Rankings*, in *Chicago Council on global affairs*, May 2015, 3 (online: <https://globalaffairs.org/sites/default/files/2022-01/Beyond-the-Scorecard-Report.pdf>, consultato in data 11.11.2022).

³⁴³ Cfr. ANCI, *Vademecum per la città intelligente*, *Osservatorio nazionale Smart City*, FORUM PA, Roma, ottobre 2013, online: <http://osservatoriosmartcity.it/il-vademecum/> (consultato in data 10/11/2022). L’art. 20, c. 12, lett. a) del d. l. 179/2012 poi abrogato dalla D.lgs. 26 agosto 2016, n. 179 attribuiva all’Agenzia per l’Italia digitale, tra gli altri compiti, quello di definire, sentita l’ANCI, un sistema di misurazione basato su indicatori statistici relativi allo stato e all’andamento delle condizioni economiche, sociali, culturali e ambientali delle comunità intelligenti e della qualità di vita dei cittadini.

³⁴⁴ Sulle caratteristiche che dovrebbe avere un sistema di misurazione si interroga G. DALL’Ò, *Smart City. La rivoluzione intelligente delle città*, Bologna, il Mulino 2014, (spec. 94 ss.)

³⁴⁵ Si segnala in particolare M. S. CASTANHO – F. A. F. FERREIRA – E. G. CARAYANNIS – J. J. M. FERREIRA, *SMART-C: Developing a “Smart City” Assessment System Using Cognitive Mapping and the Choquet Integral*, in *IEEE Transactions on Engineering Management*, vol. 68, no. 2, April 2021, 562-573; R. CARLI et al. *Measuring and managing the smartness of cities: A framework for classifying performance indicators*, in *2013 IEEE International conference on systems, man, and cybernetics*, 2013, 1288-1293.

c.d. *Smart City Index*³⁴⁶. Si tratta di otto indicatori-chiave in grado di offrire un quadro generale sulle performance urbane in termini di *Service innovation*, *Urban Intelligence*, *Urban Sustainability*, *Urban Openness*, *Infrastructure Integration*, *Urban Innovativeness*, *Collaboration Partnerships*, *Smart City Governance*. Dallo studio della *smartness* quale strumento per misurare e al contempo incentivare la competitività dei territori, emerge sin da subito la multidimensionalità delle diverse declinazioni di “intelligenza urbana”³⁴⁷. Facendo ricorso a concetti noti alle scienze dell’amministrazione e adatti a fornire obiettivi e linee guida generali per lo sviluppo di politiche pubbliche in linea con l’obiettivo di elevare la qualità della vita negli spazi urbani, tali parametri si possono sostanzialmente ricollegare ai seguenti macrofattori³⁴⁸: *Smart economy* intesa come competitività, e di conseguenza capacità imprenditoriale, capacità di innovare; *Smart people*, ossia la propensione alla valorizzazione del capitale sociale e umano; *Smart governance*, che implica l’inclusione e la partecipazione al processo decisionale, la disponibilità di servizi pubblici e sociali, una *governance* trasparente, buone strategie politiche e prospettive; *Smart mobility* per la promozione di sistemi di trasporto sostenibili, innovativi e sicuri; *Smart environment* come buone politiche per la prevenzione dell’inquinamento e la protezione dell’ambiente, con l’obiettivo di aumentare l’attrattività delle condizioni naturali e di promuovere una gestione sostenibile delle risorse e l’efficientamento energetico³⁴⁹; *Smart living*, la cosiddetta qualità della vita, con strutture culturali, buone condizioni di salute, qualità degli alloggi, strutture educative e coesione sociale. Nondimeno, tali tentativi di definizione non possono dirsi soddisfacenti, in quanto non

³⁴⁶ Online: <https://smartcitiesindex.org/smartcitiesindexreport2022> (consultato il 4.12.2022).

³⁴⁷ E. CARLONI, *Città Intelligenti*, cit., 241 ss.

³⁴⁸ Questi fattori sono stati individuati da R. GIFFINGER et al., *Smart cities — Ranking of European medium-sized cities*, disponibile sul sito <http://www.smart-cities.eu>. Si tratta della relazione, pubblicata nel 2007, all’esito del progetto di ricerca guidato dal Centre of Regional Science (SRF), University of Technology di Vienna, che individua le seguenti cinque macroaree di intervento della città: Smart Economy, Smart People, Smart Governance, Smart Mobility, Smart Environment e Smart Living.

³⁴⁹ In tema v. A. M. GAMBINO – M. PROVENZANO., *Smart cities ed efficientamento energetico*, in G. OLIVIERI – V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell’innovazione*, cit. 51 ss.

conducono alla puntuale concettualizzazione del fenomeno,³⁵⁰ e assumono rilevanza più sotto il profilo sociologico che non giuridico³⁵¹. Si tratta infatti di declinazioni di *smartness* correlate ad aspetti quali competitività, produttività, attrattività dei territori, che forniscono obiettivi per lo sviluppo di politiche pubbliche innovative³⁵² in linea con l'Agenda 2030³⁵³ che sono orientate al risultato, misurabile in termini di benessere, qualità della vita³⁵⁴ e di sviluppo sostenibile³⁵⁵. Dopo l'entrata in vigore dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, organizzazioni internazionali, enti territoriali e associazioni imprenditoriali e della società civile si sono gradualmente mobilitati in tutto il mondo per esporre ed implementare politiche dirette al perseguimento degli

³⁵⁰ Si cfr. F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 52.

³⁵¹ R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, cit., 4732 s. L'Autore, riconoscendo che "esistono strategie europee e nazionali, nonché documenti relativi alle Smart Cities" sottolinea che "non sembra esserci nulla di veramente rilevante dal punto di vista del diritto. D'altra parte, è solo la legge che può legittimare la definizione di regole obbligatorie per gli individui e per gli enti collettivi privati e pubblici." In altre parole, la smart city (considerata come categoria logica) "è attualmente rilevante e in qualche misura ben definita solo dal punto di vista sociologico".

³⁵² F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 53.

³⁵³ Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015. *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, A/RES/70/1, Assemblea Generale Settantesima sessione punti dell'agenda 15 e 116, Distr, Generale 21 ottobre 2015. Pubblicata sul sito ufficiale dell'Agenda 2030: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (ultimo accesso 22.12.2022).

³⁵⁴ Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Giuffrè, Milano, 2020, 7 ss.; F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 6.

³⁵⁵ Interessanti riflessioni sono state svolte dalla dottrina economica statunitense (J. D. SACHS, *The Age of Sustainable Development*, New York, Columbia University Press, 2015), che descrive lo sviluppo sostenibile come un modo di descrivere "la nostra aspirazione a una vita dignitosa, coniugando lo sviluppo economico con l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale". In tal senso si arriva a concepire lo sviluppo sostenibile al di là della teoria analitica, verso una vera e propria cornice "normativa" ed etica. Nella dottrina giuridica ci si interroga sulla necessità di adottare approcci integrati all'Agenda. Sul tema si rinvia *ex multis* a A. ODDENINO, *Sviluppo sostenibile, sviluppo umano e nuove tecnologie digitali oltre l'Agenda 2030 delle NU: alla ricerca di una visione integrata*, in *Le Nazioni Unite di fronte alle nuove sfide economico-sociali 75 anni dopo la loro fondazione*, ESI, Napoli, 2021, pp. 103-121.

obiettivi di sviluppo³⁵⁶. Di qui l'attenzione all'aspetto della *governance* delle Città Intelligenti³⁵⁷.

III.2. La capacità trasformativa della smart governance

La *smartness* indica un'insita capacità trasformativa delle Città che può declinarsi sotto molteplici aspetti. Sotto un primo profilo, essa implica la trasformazione delle infrastrutture e dei territori *lato sensu* intesi. Si tratta di una profonda innovazione che interessa, da un lato, il funzionamento delle infrastrutture e la qualità dei servizi erogati grazie all'integrazione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione. Da altro lato, la stessa digitalizzazione permette l'interconnessione delle componenti infrastrutturali dei territori creando una rete in grado di autoalimentarsi di dati, ove l'infrastruttura territoriale tende ad essere sempre più dipendente da una meta-infrastruttura digitale che le permette di funzionare in modo sempre più connesso – *rectius* “smart”.³⁵⁸ Con riferimento alle *Smart Cities*, è evidente che la tecnologia è in grado di impattare in maniera straordinaria sulla vita e

³⁵⁶ Gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 mirano ad affrontare un'ampia gamma di questioni relative allo sviluppo economico e sociale, che includono la povertà, la fame, il diritto alla salute e all'istruzione, l'accesso all'acqua e all'energia, il lavoro, la crescita economica inclusiva e sostenibile, il cambiamento climatico e la tutela dell'ambiente, l'urbanizzazione, i modelli di produzione e consumo, l'uguaglianza sociale e di genere, la giustizia e la pace. Per una diffusa ricognizione si rimanda a M. STAFFORD-SMITH, et al. *Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals*, in *Sustainability science*, n. 12/2017, 911-919.

³⁵⁷ Nell'ambito degli studi sociali il termine "*governance*" si riferisce alla gestione delle politiche pubbliche attraverso la partecipazione di diversi attori, sia pubblici che privati. Tale modello di intervento si contrappone al concetto di "*government*", in cui lo Stato centrale ha il potere esclusivo e scarsa interazione con altri attori istituzionali o privati. L'applicazione di questo concetto nell'ambito del diritto pubblico dell'economia nasce a partire dalla fine degli anni 70', quando alcuni paesi quali Stati Uniti, Regno Unito, Nuova Zelanda hanno avviato un processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, denominato "*New Public Management*" per affermarsi anche nel nostro ordinamento con l'introduzione dei criteri di semplificazione e di trasparenza partecipativa del procedimento amministrativo; nonché di criteri di trasparenza (prima con la l. 190 del 2012 e, in seguito, con il d.lgs. 33/2013). Infine, dal punto di vista della valutazione e della misurazione dei risultati, si passa da una concezione autoreferenziale della PA a un sistema in cui vengono pianificate le azioni e vengono prefissati degli obiettivi misurabili. Cfr. A. CARAGLIU – C. DEL BO, CHIARA – P. NIJKAMP, *Smart Cities in Europe*, in *Journal of Urban Technology*, 2009, vol. 18, 40 ss.

³⁵⁸ J.B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del Federalismo* n. 2/2020, 540.

sulle attività dei cittadini³⁵⁹: basti pensare al patrimonio di dati che la loro “rete” è in grado di creare nel contesto urbano (mobilità, sanità ecc.)³⁶⁰. Tale patrimonio di dati (*Big data*)³⁶¹ rappresenta “*un formidabile laboratorio (...) per il miglioramento dei servizi*”³⁶². Con riferimento all’uso della tecnologia da parte dei poteri pubblici, si è inoltre fatto riferimento all’espressione “cittadinanza cibernetica” per rilevare come i cittadini sarebbero trattati semplicemente come un mezzo per realizzare interessi pubblici e la cui esplicitazione del consenso sarebbe quanto meno dubbia³⁶³.

Nondimeno, la dinamica che muove dalla *smartness* determina anche importanti trasformazioni a livello di governo dei territori. È dunque in una più ampia prospettiva che emerge il potere trasformativo che risiede nella *Smart governance* quale elemento coesistente all’innovazione delle città, che comporta un riassetto dei sistemi politici

³⁵⁹ F. GASPARI, *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 14.

³⁶⁰ Sull’argomento si veda F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 2 ss.

³⁶¹ Sul tema v. *ex multis* A. OTTOLIA, *Big Data e innovazione computazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; M. FALCONE, “*Big data*” e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2017, 601-639; F. FAINI, *Data Society*, Giuffrè, Milano, 2018, (spec. 117 ss.); A. LOIODICE, *Informatica, banche di dati e diritto all’informazione*, in *Inform. dir.*, n. 1/1975, 124; R. BORRUSO – S. RUSSO – C. TIBERI (a cura di), *L’informatica per il giurista: dal bit a Internet*, III Ed., Giuffrè, Milano, 2009, 293; F. CARDARELLI, *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. Inf.*, n. 2/2002, 181-204; M. LEHMANN, *La nuova direttiva CE sulle banche dati*, in *Riv. dir. ind.*, n. 4-5/1997, 113 ss.; U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, n. 37/2007, 277-294; S. BERNARDIN – G. JEANNOT, *La ville intelligente sans les villes? Interopérabilité, ouvertures et maîtrise des données publiques au sein des administrations municipales*, in *Réseaux*, n. 6/2019, 9-37. Per un’indagine sulla natura che i dati in mano pubblica assumono nel momento in cui vengono trattati attraverso sistemi digitali e sono quindi memorizzati in banche dati accessibili attraverso strumenti informatici si veda G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell’era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, n. 23/2016, 181-204.

³⁶² E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 246. Sulla correlazione tra analisi automatizzata dei dati ed estrazione del potenziale conoscitivo dei big data volte all’analisi delle ricadute giuridiche e sociali si v. A. MANTELETO, *Big Data: I Rischi della Concentrazione del Potere Informativo Digitale e Gli Strumenti di Controllo*, in *Diritto dell’informazione e dell’informatica*, n. 1/2012.

³⁶³ Si tratterebbe di un sistema che oggettiva (o mercifica) le persone, e in cui la sorveglianza e il controllo non costituirebbero uno strumento di *governance*, ma sono la base per la *governance*. F. COSTANTINO, *La cd. Cittadinanza digitale*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2023, 156.

locali incentrato sulla maggiore partecipazione dei cittadini e su nuovi modelli di legittimazione. In altre parole, la *smartness* può declinarsi come paradigma di un potere amministrativo multilivello che si distacca dalla sequenza potere-atto-effetto giuridico autoritativo per svilupparsi lungo la sequenza potere-atto-effetto nella realtà materiale: un potere in grado di influire sugli assetti della *governance* e, di riflesso, sulla capacità trasformativa delle *Smart City* nel contesto della p.a. locale³⁶⁴. Entro questa prospettiva emerge come nel paradigma *smartness* – che caratterizza il modello di Città Intelligente – la funzionalizzazione tipica dell’amministrazione di risultato trova una focalizzazione più specifica nel quadro di un interesse generale multidimensionale e complesso, per allinearsi ad un incremento sostanziale della qualità della vita, fino ad arrivare a configurare un vero e proprio “diritto alla città”. Da questa contaminazione nasce una prospettiva di indagine del tutto nuova, colta nella visionaria opera di J.B. Auby: *Droit de la Ville*, il quale, nell’obiettivo di sintetizzare i diversi aspetti del funzionamento giuridico delle Città, esamina varie questioni solitamente considerate separatamente nel diritto amministrativo quali, ad esempio gli spazi pubblici e privati, le strutture urbane, l’uso del suolo, il regime delle attività economiche, le opere e gli sviluppi, il governo della città, i servizi pubblici urbani e la protezione dai rischi. Ne discende una riflessione sul concetto di “diritto alla città”, che postula l’accesso dei cittadini ai servizi essenziali e si riferisce in particolare al diritto alla casa, al diritto alla mobilità, al diritto ai servizi pubblici essenziali e alla sicurezza³⁶⁵.

³⁶⁴ Sul punto si richiama ancora A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell’agire amministrativo*, cit., *passim*. L’Autore pone in luce la relazione tra il potere amministrativo e la cura dell’interesse pubblico, rivelando l’emersione di cd. poteri impliciti, quali, ad esempio il cd. *power of influencing*. Si tratta di poteri necessari al perseguimento dell’interesse pubblico e compatibili con i poteri espressamente attribuiti all’amministrazione che trovano legittimazione sulla base di una interpretazione teleologica e sistematica delle norme di riferimento orientata all’effettività e all’amministrazione di risultato. Emerge dunque uno stretto collegamento tra nuove forme di azione dei pubblici poteri con il tema dell’effettività del diritto, centrale, in un ordinamento, quale è quello attuale, improntato ai principi giuridici dell’effettività e dell’efficacia dell’azione amministrativa, alla luce dei quali si è sviluppato, tra gli studiosi del diritto amministrativo, a partire dagli anni ’90 del secolo scorso, un intenso dibattito sulla c.d. amministrazione di risultato. Di qui l’importanza di produrre effetti materiali sui comportamenti delle persone, pur lasciando un margine di libertà nell’orientare le proprie scelte e di adottare qualsiasi comportamento, senza soggiacere ad alcuna sanzione.

³⁶⁵ J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., *passim*.

IV. Dal diritto *della* Città al diritto *alla* Città verso la nuova cittadinanza digitale

L'attuale processo di urbanizzazione ha rilevanza globale e sembra condurre verso un "pianeta di cittadini"³⁶⁶ che necessita di nuovi paradigmi di governo, a partire da una spinta verso la sostenibilità della intensa crescita delle città³⁶⁷. Ad oggi, in Europa si contano circa 450 città con oltre centomila abitanti, che nel complesso rappresentano i due terzi della popolazione europea, con un consumo delle risorse energetiche disponibili pari al quaranta per cento³⁶⁸. Secondo i rapporti più recenti delle Nazioni Unite, la maggior parte della popolazione mondiale vive nei territori delle città e, entro il 2050, più del 70% degli abitanti della superficie terrestre abiterà in zone urbane³⁶⁹. L'aggregazione di persone in piccoli territori, come le megalopoli, rappresenta dunque un problema per le generazioni presenti e future in termini di problemi di salute, inquinamento, sicurezza o benessere che devono essere affrontati con maggiore efficacia. Parallelamente, anche lo spopolamento delle aree interne e dei territori rurali costituisce un fattore critico³⁷⁰. Emerge in questo assetto un ruolo nuovo delle Città e dei territori intelligenti verso l'affermazione di un cd. "diritto *alla* Città" che, ricalcando il plesso concettuale elaborato da Hannah Arendt nei termini di un "diritto ad avere diritti", rappresenta qualcosa di ultroneo e ulteriore rispetto alla città intesa come spazio giuridico, e si inquadra in una visione innovativa che enfatizza lo stretto legame tra il principio di sussidiarietà, la cura degli interessi delle comunità locale e il principio di effettività del diritto amministrativo tra politiche pubbliche,

³⁶⁶ J. VÉRON, *L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte, 2006, 7-32.

³⁶⁷ Tale tema è al centro dell'Agenda Urbana elaborata in esito alla conferenza delle Nazioni Unite *Habitat III* in tema di *Housing and Sustainable Urban Development*, Quito, 17-20 ottobre 2016, disponibile online: (visitato in data 4/02/2023) https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf.

³⁶⁸ L. MUNDULA, *Da città a Smart City*, in ID. (a cura di), *Energie della e per la città*, Tomorrow's cities, Unicapress, Cagliari, 2021, 11.

³⁶⁹ UN-HABITAT, *World Cities Report 2016 – Urbanization and Development: Emerging Futures*, Nairobi, 2016, online: <https://digitallibrary.un.org/record/1323272> (visitato in data 4/02/2023).

³⁷⁰ In argomento, J. B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del Federalismo* n. 2/2020, 537 ss.

regole e decisioni amministrative. Su questa scia si scorge la base per nuovi modelli di cittadinanza amministrativa.

IV.1. Il prisma del “diritto alla Città”

Tradizionalmente le città rappresentano il fulcro della cultura, dell’innovazione, del progresso e della democrazia³⁷¹. Discipline generali come la storia, la geografia, l’economia e la sociologia ecc. hanno da tempo studiato e descritto le città fino a sviluppare un insieme di scienze applicate che varcano nuove frontiere della conformazione, della fruizione e dell’evoluzione delle prossime città³⁷². Tuttavia, lo studio della Città come autonomo oggetto di analisi costituisce un campo di indagine di recente scoperta e, nella dottrina giuridica, solo pochi studiosi hanno tentato di analizzarne i profili più significativi verso un diritto delle Città³⁷³. Di fronte alla de-giuridificazione, allo svuotamento della capacità del diritto di tenere il passo rispetto alla nuova configurazione dei poteri sociali, si è parlato a lungo di “sentieri interrotti” del giuridico che la modernità ha accantonato³⁷⁴. È in questa prospettiva che emerge la

³⁷¹ Un’interessante riflessione in merito all’evoluzione della democrazia dalla *polis* greca alla c.d. *e-democracy* analizza la questione partendo proprio dalle prime formalizzazioni del dibattito civico della polis greca del V secolo a. C., all’*agorà* ateniese, fino ad Internet, che oggi, si pone come il nuovo foro civico della società contemporanea e lascia presagire un ritorno agli ideali di democrazia della *kòinonia* greca. Cfr. I. L. VALICENTI, *Dalla polis greca all’e-democracy*, Nuova Cultura, Roma, 2014

³⁷² Si veda, fra i tanti, G. F. FERRARI (a cura di), *Le prossime città*, cit.; J. RYKWERT, *The Idea of a Town*, 1976, tr. it., *L’idea di città*, a cura di G. SCATTONI, Milano, Adelphi, 2002; R. MILANI, *L’arte della Città*, Bologna, il Mulino, 2015, 64 ss.; E. GUIDONI, *La città europea. Formazione e significato dal IV al XI secolo*, Milano, Electa editrice, 1970; ID., *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Roma, Laterza, 1981. Un primo profilo di geografia urbana emerge in K. HASSERT, *Die Städte geographisch betrachtet*, Kessinger Publishing, Lipsia, 1907; K. LYNCH, *The Image of the city*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1960; L. Benevolo, *Storia della città*, Bari, Laterza, 1993; M. ASCHERI, *Le città-Stato*, Bologna, il Mulino, 2006.

³⁷³ Si richiama in particolare H. LEFEBVRE, *Droit à la ville*, Anthropos, 1968 e le successive elaborazioni. Nello scibile economico e sociale emerge inoltre S. SASSEN, *Le città nell’economia globale*, III ed., 2010, il Mulino, Bologna. Tra i pionieri dello studio delle città come punto nodale nel diritto amministrativo è il caso di menzionare J. B. AUBY. Così anche R. CAVALLO PERIN, *Beyond Municipality, the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5, n. 2/2013, 307 ss.

³⁷⁴ A. CATANIA, *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma giuridica nell’età globale*, Laterza, 2008, III rist. 2013.

rivoluzionaria visione di Jean-Bernard Auby³⁷⁵, che riporta al centro il diritto amministrativo di fronte alle sfide della complessità. Partendo dal presupposto che i diritti fondamentali trovano voce nel contesto urbano, Auby teorizza – secondo un approccio definito “di giusrealismo”³⁷⁶ – il “diritto della Città” attraverso diversi macro-ambiti: «*la physique de la ville*»; «*la dynamique de la ville*»; e «*la politique de la ville*».³⁷⁷ Il primo ambito afferisce agli spazi cittadini, pubblici e privati, alle loro reti e infrastrutture, nonché all’articolazione e alla forma, anche estetica, della città. Il secondo, invece, abbraccia l’uso del suolo e la pianificazione, i lavori pubblici e i procedimenti di riqualificazione e rigenerazione urbana³⁷⁸, la regolazione delle attività economiche e lo sviluppo sostenibile³⁷⁹. Il terzo ambito, infine, riassume tutte le questioni concernenti le istituzioni di governo, ivi comprese le modalità di partecipazione, le forme di gestione, la misura dell’autonomia finanziaria³⁸⁰, i tributi e

³⁷⁵ Per una esaustiva relazione sul contributo scientifico di J.B. Auby al diritto amministrativo e, più in generale, al diritto pubblico comparato si rimanda a G. DELLA CANANEA, J. ZILLER (a cura di) *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018 (si vedano in particolare G. DELLA CANANEA, *Jean-Bernard Auby e lo Ius Publicum Europaeum*, ivi, 1-22 e M. P. CHITI, *Jean-Bernard Auby e il diritto comparato*, ivi, 53-63).

³⁷⁶ M. BOTTIGLIERI, *Dal “diritto della città” al “diritto alla città”*, in EAD. (a cura di), *OPAL - Osservatorio per le autonomie locali*, n. 3/2013, numero monografico di POLIS WorkingPapers, 209, 2013, 14 ss.

³⁷⁷ J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013.

³⁷⁸ In tema di rigenerazione urbana v. G.M. RACCA, *Edilizia residenziale pubblica*, in *Le fonti del diritto italiano – I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, in M. SESTA (a cura di), *Codice della Famiglia*, Milano, II ed. 2009, 451 ss., A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, n.2/2021, 439 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2018, 856 ss.; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., 31 ss.;

³⁷⁹ Per un approfondimento sul tema si rimanda a B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell’ambiente e inclusione socio-economica*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2022, 273-324; F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell’esistente*, 16 novembre 2016, in *federaslimi.it*, n. 22/2016, 1-17.

³⁸⁰ Su cui sia consentito il richiamo a G. BOGGERO, *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent’anni dalla riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 20/2022,

gli altri mezzi di reperimento delle risorse, le relazioni con altri enti, nonché i servizi pubblici³⁸¹. Sulla scorta di un approccio olistico di tipo “sistemico” Auby dimostra come l’identificazione di un diritto “delle” (o “alla”) Città non rappresenta il mero risultato della somma di una serie di diritti connessi alla città medesima (quali, ad esempio, il diritto all’elettorato attivo dei cittadini, il diritto all’uso dei beni pubblici nell’ambito urbano, il diritto alla mobilità, i diritti alla fruizione di servizi economici e non, ecc.)³⁸². Al contrario, tale diritto deriva da un effetto sinergico, che può essere generato da un modello innovativo di governo urbano: quello della *Smart City*, che incarna le utilità generate da un sistema “a rete”. In questa prospettiva diviene possibile attribuire un’autonoma e specifica consistenza giuridica al diritto che di quell’oggetto sistemico si occupa e che non può essere ridotto all’insieme di norme che si volgono a regolarne le parti³⁸³. Ne discende una visione innovativa della dimensione urbana, che non si limita ad essere luogo di azioni tradizionali, ma si presenta come fondamento di nuovi diritti che, in un certo senso, sono costituiti dalla Città stessa³⁸⁴. Non stupisce che il modello *Smart City* vada dunque a rimettere in gioco, oltre alla questione dell’interesse pubblico, questioni cruciali come l’appartenenza, l’identità sociale, la rappresentanza, le modalità dell’essere cittadino e il concetto stesso di cittadinanza, e quindi la stessa democrazia³⁸⁵. A ragione, dunque, si è detto che “*il diritto alla città,*

439-454 che indaga, nel contesto nazionale, le origini e lo sviluppo della garanzia costituzionale di adeguata connessione tra funzioni assegnate e risorse disponibili degli enti territoriali previsto dall’art. 119, co. 4 Cost., in base al quale il discorso allocativo delle risorse finanziarie, umane e strumentali deve far sempre seguito a quello sulla distribuzione delle funzioni amministrative e mai viceversa.

³⁸¹ F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., pag. V s.

³⁸² J.B. AUBY, *Droit de la ville*, cit., *passim*.

³⁸³ Così F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 7.

³⁸⁴ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 23.

³⁸⁵ In questo senso E. MASIERO, *Essere smart*, in A. BONOMI – R. MASIERO (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia, 2014, 111-112; Per il collegamento con la democrazia, v. G. BOTTINO, *Democrazia e partecipazione digitale, nella gestione e nell’uso dei servizi locali di interesse economico generale: brevi considerazioni*, in V. AGUADO I CUDOLÀ et al. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, cit., 115 ss.; C. RATTI, *Smart city, smart citizen*, Egea, Milano, 2013, 24 ss.

*contrapposto al diritto della città, indica una politica funzionalistica in cui l'individuo ed i corpi sociali si riappropriano della città tramite pratiche partecipative e di amministrazione condivisa*³⁸⁶. Si assiste ad una sorta di “slittamento” dal *diritto delle città* al *diritto alla città*³⁸⁷, intesa quale nuova chiave di lettura tra autonomia e principio democratico³⁸⁸. Tale approccio si distacca dalla Città intesa come spazio giuridico per declinarsi in un complesso teorico (ancora in fase di definizione) ulteriore e diverso, in cui è possibile scrutare una dimensione unitaria di diritti di stampo tradizionale che, applicati alla *Smart City*, assumono nuova caratura e diventano tipici ed esclusivi della Città³⁸⁹. Interessante notare come la regolazione di tali diritti intersechi processi innovativi di formazione della volontà politica nel senso della cd. *urban collaborative governance* di tipo partecipativo, più che tipicamente potestativo³⁹⁰. Come si è visto, la partecipazione e i meccanismi utilizzati per favorire lo sviluppo di *Smart Cities* (intese quali territori sostenibili, inclusivi e resilienti), come l'uso di nuove tecnologie, dati aperti, monitoraggio e partecipazione pubblica, diventano strumenti per la trasformazione dei territori. Ed è proprio nella promozione di meccanismi giuridici adattivi nel senso del recupero della natura pubblica della dimensione urbana e della riorganizzazione giuridica che la *Smart City* diviene foriera di un diritto alla città³⁹¹, ormai riconosciuto da diverse dichiarazioni e Carte³⁹². Ciò pone le basi per

³⁸⁶ A. BARTOLINI, *Recensione al volume* a cura di E. FONTARI – G. PIPERATA, *Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, in *Riv. giur. urb.*, 4/2017, 157.

³⁸⁷ V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, (spec. 69-101). Si veda anche ID., *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2016, 507-535.

³⁸⁸ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, cit., 560.

³⁸⁹ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 24.

³⁹⁰ Cfr. *supra*, par. I., *La governance locale e le nuove frontiere dell'agire amministrativo per l'effettiva attuazione delle Smart Cities*.

³⁹¹ Sul legame tra città come spazio pubblico e luogo di insediamento o dei *derechos ciudadanos* si rimanda a J. BORJA, *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza Editorial, 2013.

³⁹² Così la Carta Urbana Europea (Risoluzione n. 234, del 18 marzo 1992) della Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, che consiste nella Dichiarazione Europea sul diritto alla città in cui sono specificati i diritti e nella Carta Urbana Europea che stabilisce i punti dello sviluppo urbano; è seguita la Carta Urbana Europea II del 2008, come manifesto più approfondito che sollecita gli interventi

un'innovazione anche a livello di cittadinanza amministrativa all'interno della *Smart City*³⁹³. Se è chiaro che l'integrazione delle ICTs nella Città Intelligente è funzionale alla semplificazione e alla condivisione tra le parti sociali – soprattutto in un'ottica di partecipazione del cittadino alla gestione della cosa pubblica – rimane ancora da capire come l'affermazione di un “diritto alla città” possa coniugarsi a nuove pretese del cittadino di prestazione e di protezione nei confronti della p.a.³⁹⁴ Emergono così nuovi profili del rapporto con i poteri pubblici mediato dalla tecnologia, in cui la cittadinanza si declina attraverso il mezzo digitale.

IV.2. *Cittadinanza digitale e nuovo cittadino*

Nella prospettiva declinata nei paragrafi precedenti, la Città come “formula innovativa” si presenta quale condizione di cittadinanza, ove la condivisione di un comune patrimonio giuridico costituisce una conseguenza diretta dell'appartenenza all'*ethos* urbano e da cui deriva l'unicità di ogni *civitas* – ora nel senso della comunità politica, ora nel suo modo di organizzarsi nella città, che si declina nelle varie forme

dei Paesi europei per città sostenibili. Sono affermati specifici diritti, ad es., alla sicurezza, ad un ambiente sano, allo sviluppo economico e sostenibile, ai servizi, all'innovazione, alla collaborazione tra i Comuni, ai meccanismi e alle strutture economiche e all'uguaglianza nella fruizione e alla coesistenza armoniosa delle funzioni. Vi sono vari antecedenti: la Campagna europea per la rinascita della città, altre iniziative e lavori in materia di politiche urbane (1980-1982) organizzate del Consiglio d'Europa e la Carta di salvaguardia dei diritti umani nella città (2000) che richiama il diritto alla città con le medesime finalità. Nella Carta mondiale per il diritto alla città (2005) emerge la qualificazione di diritto della collettività, intrecciato con agli altri diritti umani riconosciuti a livello internazionale. Per approfondimenti si rinvia a J. L. AVILA ORIVE, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad, Tirant lo blanch*, Valencia, 2018, 160 ss.

³⁹³ Ove il diritto alla città apre scenari nuovi orizzonti dei diritti civili in un contesto in cui la città diviene “teatro di democrazia” entro cui la dimensione istituzionale viene rimessa in discussione tanto sotto il profilo funzionale quanto sotto il profilo delle risorse organizzative in un'ottica di risultato. In argomento cfr. S. SATTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Giappichelli, 2017.

³⁹⁴ Cfr. C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, Intervento al Convegno Privati e Pubblica Amministrazione (Torino, luglio 2002), in *Diritto amministrativo*, n. 2/2002, 487. Sulla tematica, specie con riferimento alle diverse letture offerte dalla dottrina, si veda anche R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, Intervento al Convegno Privati e Pubblica Amministrazione (Torino, luglio 2002), in *Diritto amministrativo*, n. 1/2004, 201 ss.

della vita urbana³⁹⁵. Ciò mette a fuoco come la progressiva recisione del legame tra Città e Stato moderno sia certamente influenzata da una tensione nel complesso rapporto tra Stato e Territorio che apre la via a nuovi scenari³⁹⁶. Nondimeno, in termini di diritti di cittadinanza, è chiaro come dall'ancoraggio territoriale alla dimensione urbana scaturisca una titolarità di diritti in capo al cittadino solo se *effettivamente* tale³⁹⁷. Ne consegue che il confine esterno della dimensione urbana globalizzata non può surrogare la povertà delle relazioni che si svolgono all'interno³⁹⁸, e dunque l'assenza di una vita collettiva, capace di costruire un *ethos* comune nella dimensione territoriale³⁹⁹, oltre ad amplificare lo scollamento tra territorio ed istituzione, fa venir meno quella effettività della cittadinanza. Parallelamente, il tema della relazione tra pubblica amministrazione e i cittadini-utenti ha assunto sempre maggiore centralità nell'evoluzione delle politiche di *e-government*⁴⁰⁰ e *open government*⁴⁰¹ avviate sin dai

³⁹⁵ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 10.

³⁹⁶ In questo senso S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016; G. FINOCCHIARO, *La sovranità digitale*, in *Dir. pub.*, n. 3/2022, 809. Sul tema degli Stati nell'era digitale si v. L. CASINI, *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, 2022 e L. TORCHIA, *Lo Stato digitale*, cit. Per un approfondimento sulle origini ottocentesche del rapporto costitutivo fra territorio e Stato e della severa trasformazione in atto nell'ultima stagione dello stato costituzionale v. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010. Da una prospettiva diversa, più espressamente volta a descrivere la configurazione contemporanea del territorio come categoria teorica dalle ricadute giuridiche, politiche e filosofiche, M. MOORE, *A political theory of territory*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

³⁹⁷ G. M. LABRIOLA, *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, cit., 21.

³⁹⁸ Cfr. Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2014.

³⁹⁹ Sulla "dinamica circolare che lega territorio, autorità e diritti" cfr. S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, III ed., Bologna, 2010.

⁴⁰⁰ Sul tema si veda in particolare V. WEERAKKODY – G. DHILLON, *Moving from E-government to T-government: A study of process re-engineering challenges in a UK local authority perspective*, in *International Journal of Electronic Government Research*, vol. 4, n.4/2008, 1-8.

⁴⁰¹ F. COSTANTINO, voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl., Agg.*, UTET, Torino, 2015, 268 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; S. FOÀ, *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Vol. 2, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, 497-525; F. FAINI, *La strada*

primi anni '90 e nel mutato approccio della digitalizzazione delle amministrazioni verso il cd. *digital government*⁴⁰². Tuttavia, è solo con la significativa trasformazione della p.a. locale in ragione delle potenzialità innescate dall'evoluzione tecnologica e del conseguente avanzamento del livello di interazione tra amministrazione e cittadino che il modello delle *Smart City* viene ad intersecare l'affermarsi di diritti di cittadinanza digitale⁴⁰³. Specificatamente, la *Smart City* può essere intesa come la manifestazione più moderna del concetto di "cittadinanza amministrativa", che contiene in sé anche quello di "cittadinanza digitale"⁴⁰⁴, e genera situazioni giuridiche soggettive (attive e passive) sempre meno legate al concetto di "territorio" e sempre più connesse al concetto di "cittadino-utente"⁴⁰⁵.⁴⁰⁶ Su questa scia, la riformata sezione seconda del CAD ha inteso realizzare un'enfaticizzazione non solo formale della cittadinanza digitale, bensì anche in una prospettiva *citizen-centred* che si declina nel diritto all'uso delle tecnologie (art. 3), nel diritto all'identità digitale (ossia alla disponibilità di un'identità digitale unica assegnata ai cittadini dalle amministrazioni) e al domicilio digitale (art. 3-bis), nel diritto all'effettuazione di pagamenti con modalità informatiche (art. 5), nelle comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche (art. 5 bis), nell'alfabetizzazione informatica dei cittadini (art. 8), nella connettività alla rete Internet negli uffici e luoghi pubblici (art. 8 bis), nella partecipazione democratica

maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.; M. RENNA – S. VACCARI, *Dalla "vecchia" trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *giustamm.it*, 1/2019.

⁴⁰² M. JANSSEN – E. ESTEVEZ, *Lean government and platform-based governance—Doing more with less*, in *Government Information Quarterly*, vol. 30, supplement 1/2013, 1-8.

⁴⁰³ M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *federalismi.it*, n. 2/2020, 30- 47 (spec. 33 ss.)

⁴⁰⁴ In argomento si v. *ex multis*, E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, 2022, 471 ss.; G. PASCUZZI, *Cittadinanza digitale*, Bologna, 2022. Nella letteratura anglosassone K. MOSSBERGER, C.J. TOLBERT, R.S. MCNEAL, *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*, Cambridge, 2007.

⁴⁰⁵ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, cit., 207 s.; C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze*, cit., 481 ss.

⁴⁰⁶ F. GASPARI, *Smart City, Agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, cit., 66 s.

elettronica, ossia al processo decisionale politico (art. 9)⁴⁰⁷ ecc. In assenza di una definizione esplicita di cittadinanza digitale, questa viene comunemente riferita all'art. 7 del CAD, che prevede il diritto di chiunque di fruire dei servizi erogati dalle p.a. in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni nonché organizzati e aggiornati sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti.⁴⁰⁸ Si tratta di diritti che rendono la cittadinanza attiva, in quanto abilitano una più ampia e immediata partecipazione del cittadino, ed effettiva, in quanto sono propedeutici all'esercizio di diritti fondamentali. Di qui l'importanza di intendere la cittadinanza digitale anche in termini di tutela dai rischi che la digitalizzazione porta con sé sia con riguardo alle possibili disuguaglianze⁴⁰⁹, sia rispetto alla tutela dei diritti fondamentali della persona⁴¹⁰. Molti sono i riferimenti espressi alla "cittadinanza digitale" che trovano luogo in altre fonti normative di livello statale (come ad esempio l'art. 1 della l. 124 del 7 agosto 2015⁴¹¹ e la l. 20 agosto 2019, n. 92 recante l'*introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*, ove tra le tematiche emerge quella della "cittadinanza digitale"⁴¹²). Da ultimo, l'art. 1 del D. lg. 6 maggio 2021, n. 59⁴¹³, ha previsto ulteriori

⁴⁰⁷ F. CORTESE, *La cd cittadinanza digitale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, 153.

⁴⁰⁸ La cittadinanza digitale trova inoltre fondamento all'art. 3 del CAD, che sancisce il diritto di chiunque di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti predisposti dallo stesso Codice, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo. *Ibid.*, 41.

⁴⁰⁹ In argomento si approfondirà *infra*, Cap. 3, par. II.1 *La questione del digital divide*.

⁴¹⁰ Sul tema A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, in particolare il vol. 1, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, 2022.

⁴¹¹ Con cui si prospettava la modifica del CAD nel senso della digitalizzazione dei procedimenti e dei relativi corollari. Sul rapporto tra la l. 124/2015 e il CAD cfr. I. F. CARAMAZZA, *Le regole dell'azione amministrativa: dalla l. 241/1990 alla l. 7 agosto 2015 n. 124*, in *Dir. Amm.* 2015, 569 ss.

⁴¹² In argomento F. CORTESE, *L'istruzione nazionale «a scuola» di servizio pubblico*, in *Munus*, 2019, 5-13.

⁴¹³ D. lg. 6 maggio 2021, n. 59, recante *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*, in GU Serie Generale n.108 del 07-05-2021, convertito con modificazioni dalla L. 1° luglio 2021, n. 101 (in G.U. 06/07/2021, n. 160).

interventi in *Servizi digitali e cittadinanza digitale*⁴¹⁴. Anche a livello europeo, il concetto di cittadinanza digitale emerge in diversi documenti istituzionali⁴¹⁵ affermandosi come possibilità di impegno e partecipazione⁴¹⁶. Nel contesto delle Comunità Intelligenti, il sistema ideato a partire dalle ICTs richiede l'assolvimento di taluni oneri da parte del cittadino-utente che quindi è chiamato ad attuare una vera e propria cooperazione all'esecuzione della prestazione da parte dell'ente locale. Da questa prospettiva, pare condivisibile l'affermazione secondo cui l'idea di *governance* sottesa al concetto di *Smart City* implica una più ampia riforma del rapporto tra la pubblica amministrazione ed il *quivis de populo* nell'era digitale⁴¹⁷, che parte da una complessiva transizione digitale della p.a. verso un modello di “governo come piattaforma” (ossia *Government-as-a-Platform*)⁴¹⁸.

⁴¹⁴ In particolare, tramite investimenti su pagoPA e App IO, nonché progetti volti a promuovere la coesione dei piccoli centri urbani e delle aree interne tramite «sportello unico» di prossimità. F. CORTESE, *La cd cittadinanza digitale*, cit., 148 s.

⁴¹⁵ Cfr. Recommendation CM/Rec (2019) 10 of the Committee of Ministers to member States on *developing and promoting digital citizenship education* (Adopted by the Committee of Ministers on 21 November 2019 at the 1361st (Budget) meeting of the Ministers' Deputies); Conclusioni del Consiglio sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee (2020/C 415/10). Da ultimo, il 15 dicembre 2022 la Commissione europea ha varato sulla base della Comunicazione Bussola per il digitale 2030 *il modello europeo per il decennio digitale*, COM (2021) 118. Si tratta di un documento di natura politica, che contiene l'enunciazione di diritti e, soprattutto, degli impegni dell'Unione Europea.

⁴¹⁶ F. CORTESE, *La cd cittadinanza digitale*, cit., 149.

⁴¹⁷ E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit., 1285 s.

⁴¹⁸ Cfr. *infra* Cap. 3.

CAPITOLO 3

LA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA P.A. LOCALE ATTRAVERSO IL “*GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM*”

Sommario: I. Le strategie e le azioni per la transizione digitale della p.a. locale; I.1. Le strategie europee per la digitalizzazione del settore pubblico; I.2. Le azioni per la digitalizzazione della p.a. locale nel PNRR; I.2.a. La Strategia Cloud; I.2.b. La Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati; II. Il ruolo delle piattaforme digitali e della *smart governance* in un approccio “*Government-as-a-Platform*”; II.1. L’evoluzione delle piattaforme digitali; II.2. Riflessi sulla *smart governance*; II.3. L’approccio “*Government-as-a-Platform*”. III. Le sfide; III.1 La questione del *digital divide*; III.2. La *smartness* tra semplificazione, digitalizzazione e buona amministrazione; IV. Le opportunità di innovazione nello Sportello Unico per le Attività Produttive.

I. Le strategie e le azioni per la transizione digitale della p.a. locale

Per comprendere come si possa qualificare la cittadinanza digitale rispetto alla p.a. occorre guardare in primo luogo al sistema di competenze legislative in materia di digitalizzazione tra i diversi livelli di governo, statale e regionale, da ricondurre al “coordinamento informativo e informatico”, come definito dalla Costituzione italiana all’art. 117, comma 2, lett. r)⁴¹⁹. Con la sentenza 251/2016 la Corte Costituzionale ha riconosciuto un vigore maggiore a questa competenza statale, ravvisando la necessità di offrire garanzie uniformi su tutto il territorio nell’accesso ai servizi della p.a. per attuare l’Agenda digitale europea anche nel senso della determinazione dei livelli

⁴¹⁹ Tale competenza ha trovato concretizzazione prima con l’attuazione dell’Agenda digitale europea nell’Agenda digitale italiana, poi con l’istituzione del Dipartimento per l’Innovazione Tecnologica e la Digitalizzazione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 giugno 2019, Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in G.U.n.199 del 26 agosto 2019.

essenziali delle prestazioni, di competenza esclusiva statale⁴²⁰. Anche nel CAD è possibile rilevare un rinnovato centralismo, che emerge in primo luogo nel ruolo riconosciuto all'AGID e che può ritenersi confermato anche dalla recente istituzione del Dipartimento per la Trasformazione Digitale⁴²¹. Nondimeno, non può non prendersi atto del fatto che l'esercizio di questa funzione statale non è stata in grado di fronteggiare adeguatamente, nel corso di oramai quasi vent'anni, la tendenza a ragionamenti "per silos" delle singole amministrazioni che si concreta in un approccio frammentario all'innovazione tecnologica, fatto di scelte autonome, in una logica "proprietaria"⁴²². Ciò rivela che al cuore dell'innovazione della p.a. locale per l'attuazione di una cittadinanza digitale si colloca l'evoluzione dei processi per lo svolgimento delle funzioni amministrative locali per mezzo di una *governance* "a rete"⁴²³. Tale evoluzione non solo comporta il ripensamento del *quomodo* dell'attività e dell'organizzazione della p.a. locale, ma implica, più in generale, un complessivo riassetto del rapporto tra p.a. e cittadino nella logica della co-creazione, oltre alla nascita di nuove funzioni c.d. *born-digital*⁴²⁴. Il principio della digitalizzazione *by*

⁴²⁰ Così Corte costituzionale, sentt. 16 gennaio 2004, n. 17 e 26 gennaio 2005, n. 31 e 25 novembre 2016, n. 251. Sul tema si cfr. anche M. PIETRANGELO, *Brevi note sul coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Informatica e diritto*, vol. 1-2/2004, 35 ss.; E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf. Inf.*, 2011, 213 ss.

⁴²¹ M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., 39. L'Autrice specifica che le più recenti riforme al CAD che hanno introdotto la cittadinanza digitale nel nostro ordinamento in una prospettiva statale sono state adottate nell'ambito di una vasta legge delega, la legge 124/2015, che ha fatto delle riforme all'amministrazione digitale un perno per la complessiva semplificazione della p.a. tra i criteri direttivi della delega emergono l'individuazione di strumenti per definire il livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle amministrazioni pubbliche nonché la previsione di speciali regimi sanzionatori e premiali per le amministrazioni stesse. Sul tema si cfr. R. CAVALLO PERIN, *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Diritto Pubblico*, 1/2021, 73-82.

⁴²² E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 372.

⁴²³ L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, cit., 576.

⁴²⁴ Sull'argomento di veda, in particolare, S. ROSSA, *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in S. DREZGIC et al. (eds.), *Research Monograph "Smart Governments, Regions and Cities"*, *Proceedings of the International Scientific Conference*

default, introdotto espressamente nell'art. 3-*bis* della legge 241/1990 per le pubbliche amministrazioni (non solo nei rapporti interni, ma tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati), contribuisce ad attuare il principio di buon andamento, così come inteso dalla Corte costituzionale (art. 97 comma 2 Cost.), come garanzia dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità⁴²⁵. Pertanto, integrare la *smart governance* all'interno della p.a. locale implica, in prima battuta, ragionare sull'utilità della transizione digitale degli enti territoriali minori. Di fronte a tale questione, autorevole dottrina ha affermato che per affrontare le criticità del governo locale è necessario partire da una conoscenza analitica della realtà sulla quale si opera, per effettuare poi, attraverso l'elaborazione delle informazioni, le scelte più idonee al caso specifico⁴²⁶. L'informazione e il dato vengono così ad inserirsi nelle tradizionali dinamiche decisionali dell'azione amministrativa come elementi essenziali alla rapida e corretta (*rectius* intelligente) individuazione dell'interesse della comunità locale; interesse che, se effettivamente orientato alla *smartness*, sarà in grado di rispecchiare in maniera sempre più misurabile le esigenze della collettività di riferimento. Tralasciando il suggestivo tema della decisione algoritmica e automatizzata e le correlate questioni etico-politiche⁴²⁷, preme in questa sede analizzare come la digitalizzazione può impattare sul tradizionale assetto delle autonomie territoriali. Entro tale prospettiva, il modello della *Smart City* pone l'accento sul ruolo della *governance* collaborativa pubblico-privata e i suoi corollari, ove il quadro di riferimento su cui innestare processi innovativi e digitalizzati per l'attuazione della *smartness* nella p.a. locale è rappresentato dalla strategia di evoluzione del sistema informativo pubblico, che trova

Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019, University of Rijeka Edition, Rijeka, 2020, 207-221.

⁴²⁵ G. M. RACCA, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2022, 601-639.

⁴²⁶ E. D'ORLANDO, *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, 2020, 530.

⁴²⁷ Su cui si rimanda, *ex multis*, a F. PASQUALE, *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard University Press, Cambridge, 2015; S. BIANCHINI et al., *Discrezionalità e temperamento degli interessi nei processi decisionali dall'Amministrazione digitale*, in *Cyberspazio e diritto: Internet e le professioni giuridiche*, vol. 10, n.1/2009, 41-58; S. M. BENJAMIN, *Algorithms and Speech*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2013, 1445-1494; T. ZARSKY, *Transparent predictions*, in "University of Illinois Law Review", n. 4, 2013, pp. 1507-1570.

la propria base giuridica nelle norme che disciplinano la gestione e lo scambio dei dati detenuti dalle amministrazioni. In questo quadro si inserisce l'approccio del *Government-as-a-Platform* (GaaP)⁴²⁸, ossia della trasformazione del ruolo della p.a., che diviene "piattaforma di servizi digitali"⁴²⁹. Non stupisce allora che il ruolo stesso delle piattaforme digitali nel contesto pubblico sia di crescente interesse sia nell'ambito della politica europea per la semplificazione e l'innovazione, sia nella dottrina giuspubblicistica sull'amministrazione pubblica digitale⁴³⁰, anche con riguardo agli aspetti di una nuova *governance* delle *Smart Cities*.

1.1. Le strategie europee per la digitalizzazione del settore pubblico

La transizione digitale delle amministrazioni pubbliche costituisce un tema di cruciale rilievo anche a livello europeo. Ciò emerge, in particolare, dalle recenti strategie per la digitalizzazione del settore pubblico che mirano ad espandere l'ecosistema digitale, come la *Strategia sul Mercato Unico Digitale* adottata dalla Commissione nel maggio 2015⁴³¹, che intende ampliare l'accesso ai servizi digitali in

⁴²⁸ Sul tema *infra*, par. II.3., *L'approccio Government-as-a-Platform* (GaaP).

⁴²⁹ Sull'argomento cfr. G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁴³⁰ Tra i molti si segnala A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. Pubbl.*, n.1/2019, spec. 121 ss.; G. DUNI, *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Inform. dir.*, n. 1-2/2005, 46 ss.; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, cit.

⁴³¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni recante la *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, Bruxelles, 6.5.2015 - COM (2015), 192 final. La Strategia si fonda su tre pilastri. Il primo riguarda l'obiettivo di migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese eliminando le discrepanze tra il mondo online dal mondo offline abbattendo le barriere che bloccano l'attività online attraverso le frontiere. Il secondo pilastro riguarda le azioni per la creazione di un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi. Questo implica la disponibilità di infrastrutture e di servizi contenutistici ad alta velocità protetti e affidabili, sostenuti da condizioni regolamentari propizie all'innovazione, agli investimenti, alla concorrenza leale e alla parità di condizioni. Infine, la Strategia si fonda sulla massimizzazione del potenziale di crescita dell'economia digitale europea mediante investimenti nelle infrastrutture e tecnologie delle TIC, come le nuvole

tutta Europa eliminando gli ostacoli all'accesso e all'esercizio delle attività online, favorendo così lo sviluppo delle reti e massimizzando il potenziale di crescita dell'economia digitale⁴³². Alcuni esempi sono il regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali⁴³³ e il regolamento sulla cybersicurezza⁴³⁴. Di estremo rilievo è anche la direttiva sull'apertura dei dati⁴³⁵, che stabilisce “norme comuni per un mercato europeo per i dati in possesso del governo”, nonché la disciplina europea in materia di privacy⁴³⁶, culminata nella riforma sulla protezione dei dati con l'adozione del *General Data Protection Regulation – GDPR*⁴³⁷. Tale Strategia rappresenta un elemento di estremo rilievo nell'ambito delle *Smart Cities*, in quanto strumentale all'innovazione trasversale delle Città europee. Pertanto, risulta chiaro come la relativa attuazione

informatiche (*cloud computing*) e i mega-dati (*big data*), ricerca e innovazione per rafforzare la competitività industriale e miglioramento dei servizi pubblici, dell'inclusione e delle competenze.

⁴³² Per approfondimenti sul tema si veda S. DOMINELLI – G. GRECO, *I mercati di servizi tra regolazione e governance*, Giappichelli, Torino, 2019; L. LIONELLI, *la creazione del mercato europeo dei dati: sfide e prospettive*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc. 3, 2021, 675 ss.

⁴³³ Regolamento (UE) 2018/1807 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea, che consente alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di archiviare e trattare i dati non personali liberamente all'interno dell'UE.

⁴³⁴ Regolamento (UE) 2019/881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo all'ENISA, l'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza, e alla certificazione della cybersicurezza per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e che abroga il regolamento (UE) n. 526/2013 («regolamento sulla cybersicurezza») che rafforza l'Agenzia dell'Unione europea per la cybersicurezza (ENISA) e istituisce un quadro per la certificazione di prodotti e servizi.

⁴³⁵ Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, in GU L 172 del 26.6.2019, pp. 56–83.

⁴³⁶ In materia di protezione dei consumatori in materia di telecomunicazioni grazie alla legislazione sul rispetto della vita privata (direttiva 2009/136/CE) e sulla protezione dei dati (direttiva 95/46/CE), perfezionata ulteriormente dal nuovo quadro normativo sulla protezione dei dati (con il regolamento (UE) 2016/679 e la direttiva (UE) 2016/680).

⁴³⁷ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in GU L 109/1 del 4.5.2016, 1.

richieda un'azione condivisa, volta ad abbattere le barriere che bloccano i servizi e le attività online attraverso le frontiere⁴³⁸. Ciò implica, inoltre, una maggiore attenzione alle infrastrutture e ai servizi digitali e, più in generale, il rafforzamento del settore delle telecomunicazioni in termini di investimenti e di digitalizzazione, soprattutto per quanto concerne le amministrazioni di livello locale. Come si ha avuto modo di specificare nei paragrafi precedenti, la digitalizzazione rappresenta un elemento prodromico e coesistente all'innovazione, intesa come attuazione delle diverse dimensioni di *smartness* nei più vari ambiti, ove i mega-dati⁴³⁹ e l'intelligenza artificiale che li elabora possono trasformare il modo di conoscere la realtà e di interagire con essa. Nondimeno, per fare in modo che la digitalizzazione non costituisca un mero passaggio dall'analogico al digitale, ma sia intesa quale trasformazione più profonda (che si traduce in attività innovative e nuovi assetti organizzativi della p.a. locale, oltre che in nuovi processi) è fondamentale realizzare una solida strategia per l'interoperabilità e la standardizzazione dei flussi informativi⁴⁴⁰. In questa prospettiva, lo scopo generale dell'*Agenda Digitale Europea* veniva individuato nella stretta correlazione tra le declinazioni di *smartness* da intendersi, *inter alia*, come capacità di ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili. Tra gli obiettivi previsti dalla prima Agenda digitale è inoltre possibile annoverare la digitalizzazione dei servizi⁴⁴¹, da cui deriva una particolare attenzione al miglioramento dei servizi e delle infrastrutture di

⁴³⁸ tra cui le divergenze tra i diversi Stati membri nel diritto dei contratti e nella disciplina del diritto d'autore.

⁴³⁹ I megadati e il calcolo ad alte prestazioni si inseriscono nella transizione verso una "scienza aperta" più efficiente e reattiva.

⁴⁴⁰ Il tema sarà approfondito *infra*, par. II. *Il ruolo delle piattaforme digitali e della smart governance nell'approccio Government-as-a-Platform*.

⁴⁴¹ A tale riguardo sono state adottate nuove norme in materia di blocchi geografici e di portabilità dei servizi digitali per consentire ai consumatori di accedere ai servizi online su tutto il territorio europeo. Rispettivamente Regolamento (UE) 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante *misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE*; Regolamento (UE) 2017/1128 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017 relativo *alla portabilità transfrontaliera di servizi di contenuti online nel mercato interno*.

rete⁴⁴² e all'agevolazione dello sviluppo di un'economia agile basata sui dati, che prende forma nel pacchetto digitale europeo⁴⁴³ (composto dal *Digital Markets Act*⁴⁴⁴, dal *Digital Services Act*⁴⁴⁵ e dal *Data Governance Act*⁴⁴⁶) cui debbono integrarsi il regolamento sull'intelligenza artificiale (*Ai Act*)⁴⁴⁷ e il recentissimo regolamento sull'accesso e l'uso

⁴⁴² In particolare, con il regolamento (UE) n. 531/2012 sono stati raggiunti prezzi più bassi per le comunicazioni elettroniche e eliminate le tariffe di roaming a partire dal 14 giugno 2017; è stata supportata l'implementazione di una migliore connessione a Internet attraverso la copertura totale con banda larga di base.

⁴⁴³ Nella sua attuale configurazione, il pacchetto digitale europeo poggia su tre pilastri fondamentali, ossia: 1. il *Digital Markets Act* (Com (2020) 842 final, testo adottato il 5 luglio 2022), preordinato a limitare gli abusi di potere economico degli oligopoli digitali organizzati secondo il modello delle piattaforme; 2. il *Digital Services Act* (Com (2020) 825 final, testo adottato il 5 luglio 2022), che aggiorna la direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, predisponendo un quadro regolatorio avanzato per il contrasto degli illeciti in rete e la responsabilità per contenuti informativi illeciti; 3. il *Data Governance Act* (Regolamento UE 2022/868), che disciplina l'accesso ai dati del settore pubblico e introduce meccanismi di incentivazione alla condivisione dei dati in mano privata. A tal riguardo, si è evidenziato che “se si volesse cercare il filo rosso capace di illustrare la logica sottostante a interventi tanto articolati e complessi, questo andrebbe individuato nella sequenza dati-algoritmi-piattaforme: i dati come risorsa fondamentale dell'economia e della società digitale; gli algoritmi come strumenti capaci di estrarre valore da tali dati (anche per finalità analitiche, predittive e decisionali); le piattaforme come luoghi virtuali nei quali avvengono — intermediati in via algoritmica e con costante profusione di dati, riutilizzati per aumentare il potere delle piattaforme medesime — buona parte degli scambi e delle interazioni sociali contemporanee”. Così G. RESTA, *La regolazione digitale nell'unione europea – pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.4, 2022, 972 s.

⁴⁴⁴ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 *relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali)*, in GU UE L 265, 12.10.2022, p. 1–66.

⁴⁴⁵ Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 *relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali)*, in GU UE L 277 del 27.10.2022, pagg. 1–102.

⁴⁴⁶ Regolamento (UE) 2022/868 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, *sulla governance europea dei dati e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724 (sulla governance dei dati)*, PE/85/2021/REV/1, in GU UE L 152 del 3.6.2022, pag. 1-44.

⁴⁴⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce *Regole armonizzate sull'Intelligenza artificiale e modifica alcuni atti legislativi dell'unione*, COM/2021/206 final, Bruxelles, 21.4.2021, approvata dal Parlamento europeo il 14 giugno 2023.

dei dati (*Data Act*)⁴⁴⁸. Inoltre, sin dal 2020 la seconda Strategia Digitale europea si è concentrata su tre pilastri della transizione digitale, ossia l'affermazione di una tecnologia al servizio delle persone, di un'economia equa e competitiva, e di una società aperta, democratica e sostenibile⁴⁴⁹. In questo senso, il *Programma Strategico per il Decennio Digitale 2030*⁴⁵⁰ sancisce le “*finalità generali*” e gli “*obiettivi digitali*” che concernono la promozione di un ambiente digitale antropocentrico, “*basato sui diritti fondamentali, inclusivo, trasparente e aperto, in cui tecnologie e servizi digitali sicuri e interoperabili rispettino e rafforzino i principi, i diritti e i valori dell'Unione e siano accessibili a tutti*”⁴⁵¹. Ciò implica lo sviluppo di infrastrutture digitali interoperabili in cui la computazione di prossimità (*edge computing*), il Cloud, la computazione quantistica, l'intelligenza artificiale, la gestione dei dati e la connettività di rete possano operare in convergenza e in sinergia tra loro al fine di promuovere l'innovazione⁴⁵². Recentemente, tale Strategia è stata inoltre integrata dalla *Bussola per*

⁴⁴⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante *norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati)*, COM/2022/68, Bruxelles, 23.2.2022, approvata dal Parlamento europeo il 27 novembre 2023.

⁴⁴⁹ Cfr. European Commission, *Shaping Europe's digital future*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. La strategia sancisce i tre pilastri su cui si fonda l'approccio europeo per garantire che l'Europa colga l'opportunità della transizione digitale attribuendo ai suoi cittadini, alle sue imprese e ai governi un ruolo centrale in questo processo.

⁴⁵⁰ Decisione UE 2022/2481 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030, GUUE L 323/4 del 19.12.2022.

⁴⁵¹ Art. 3 del *Programma strategico per il decennio digitale*, cit.

⁴⁵² Tali prerogative sono riprese dal *Libro bianco sull'intelligenza artificiale* pubblicato nel febbraio 2020, il quale pone in rilievo come l'Intelligenza Artificiale svolga un ruolo centrale nello sviluppo europeo. A tal riguardo, nell'ottobre 2020 il Parlamento europeo ha approvato tre atti legislativi sull'IA riguardanti l'etica, la responsabilità civile e la proprietà intellettuale (PI), rispettivamente: *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti il quadro relativo agli aspetti etici dell'intelligenza artificiale, della robotica e delle tecnologie correlate*, 2020/2012(INL); *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione su un regime di responsabilità civile per l'intelligenza artificiale*, 2020/2014(INL); *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2020 sui diritti di proprietà intellettuale per lo sviluppo di tecnologie di intelligenza artificiale*, 2020/2015(INI). Con tali risoluzioni il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di istituire un quadro giuridico europeo globale e adeguato alle esigenze future, che stabilisca i principi etici per lo sviluppo, la diffusione e l'utilizzo dell'IA, della

il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale (cd. *Digital Compass*)⁴⁵³. Tra le azioni più innovative emerge, in primo luogo, una strategia per la diffusione e il consolidamento delle competenze digitali dei cittadini europei⁴⁵⁴, essenziale per creare una società resiliente a partire dalla conoscenza⁴⁵⁵. In quest'ottica si riconosce che il sistema di istruzione e formazione costituisce una componente fondamentale della trasformazione digitale, in grado di arginare il rischio di un divario tra la realtà urbana e quella rurale ripensando ad un sistema di insegnamento orientato al digitale, più accessibile ed inclusivo⁴⁵⁶. Inoltre, solo attraverso il generale incremento delle competenze digitali di base sarà possibile aumentare i livelli di cd. *digital trust* in grado di diffondere maggiore consapevolezza nell'utilizzo dei prodotti e dei servizi digitali⁴⁵⁷. A tal riguardo, è previsto l'obiettivo di garantire entro il 2030 servizi

robotica e delle tecnologie correlate. Ciò ha portato ad una proposta relativa a una nuova legge sull'intelligenza artificiale (si v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce *Regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione*, Bruxelles, 21 aprile 2021, COM(2021) 206 final), che sancisce nel diritto dell'UE una definizione di sistemi di IA neutra dal punto di vista tecnologico e adotta un diverso insieme di norme adattate a un approccio basato sul rischio.

⁴⁵³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo delle Regioni, *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*, Bruxelles, 9.3.2021 COM(2021) 118 final.

⁴⁵⁴ Tale strategia intende fare in modo che la società che sia in grado di gestire le risorse digitali attraverso lo sviluppo di un ecosistema altamente efficiente di istruzione digitale che offra infrastrutture, connettività e apparecchiature digitali e contenuti di apprendimento di alta qualità.

⁴⁵⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo delle Regioni, *Digital Education Action Plan 2021-2027 Resetting education and training for the digital age*, Brussels, 30.9.2020, COM/2020/624 final. Si tratta di un piano d'azione per l'istruzione digitale volto a sostenere l'adeguamento sostenibile ed efficace dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri dell'UE all'era digitale.

⁴⁵⁶ In argomento *infra*, par. III.1. *La questione del digital divide*.

⁴⁵⁷ Il rafforzamento della fiducia nell'ambiente online si caratterizza per essere una componente fondamentale per lo sviluppo sociale ed economico sulla base di una digitalizzazione effettiva. Il regolamento in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (regolamento (UE) n. 910/2014, cit.) rappresenta una pietra miliare per la creazione di un contesto normativo prevedibile che aiuti i cittadini, le imprese e le autorità pubbliche a realizzare interazioni elettroniche sicure e senza soluzione di continuità. Nell'ambito della nuova agenda, il pacchetto sui servizi digitali sarà riesaminato per migliorarne l'efficacia, estenderne l'applicazione al

pubblici online pienamente accessibili e caratterizzati da elevati standard di sicurezza e privacy, in linea con il principio di *Digital by Default*, in specie negli ambiti legati alla *Smart City*. Tali finalità risultano speculari alla recente *Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*⁴⁵⁸, nonché agli “*obiettivi digitali*”⁴⁵⁹ sanciti all’art. 4 del *Programma Strategico per il Decennio Digitale* di diffusione delle competenze digitali di base per almeno l’80 % della popolazione di età compresa tra i 16 e i 74 anni. Con riguardo alle infrastrutture e alle reti, il Programma dispone, inoltre, la copertura di tutte le zone abitate mediante reti di prossima generazione e ad alta velocità, con prestazioni almeno equivalenti al 5G, conformemente al principio della neutralità tecnologica; nonché l’installazione di almeno 10.000 nodi periferici a impatto climatico “zero” in grado di garantire l’accesso a servizi di dati a bassa latenza. Infine, entro il 2025, è previsto che l’Unione disponga del suo primo computer quantistico, e che entro il 2030 il 100 % dei servizi pubblici principali sia accessibile online. Anche nel quadro del piano *Next Generation EU* (meglio noto come *Recovery Fund*)⁴⁶⁰, l’Unione intende

settore privato e promuoverne l’uso. Cfr. R. KRIMMER et al., *The Once-Only Principle: a matter of Trust*, in Id. et al. (eds), *The Once-only Principle*, cit., 1-8; A. LAU – M. HÖYNG, *Digitalization? A Matter of Trust*, in *Management Regarding Digitalization*, in *Review of Managerial Science*, 2022, 1-19.

⁴⁵⁸ Parlamento europeo, *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade*, (online:<https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>, data ultimo accesso 1.1.2023). Cfr. anche Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo delle Regioni, relativa alla *definizione di una dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali*, SWD (2022) 14 final.

⁴⁵⁹ Si tratta di obiettivi che la Commissione, tenendo conto in particolare delle informazioni fornite dagli Stati membri conformemente all’articolo 5, paragrafo 2, e agli articoli 7, 8 e 9, sottopone a revisione gli obiettivi digitali e le pertinenti definizioni entro il 30 giugno 2026. Il monitoraggio sui progressi compiuti dall’Unione rispetto alle finalità generali e agli obiettivi digitali si basa a tal sul DESI. La Commissione, inoltre, presenta una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull’esito della revisione e presenta una proposta legislativa per modificare gli obiettivi digitali qualora lo ritenga necessario per far fronte agli sviluppi tecnici, economici o sociali ai fini del conseguimento della trasformazione digitale dell’Unione. Ogni anno, la Commissione trasmette e presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sullo stato del decennio digitale, che esamina i progressi compiuti per quanto riguarda la trasformazione digitale dell’Unione e il DESI. La prima relazione sarà da presentare entro il 9 gennaio 2024.

⁴⁶⁰ Next Generation EU costituisce un programma da 750 miliardi di euro che investe il triennio 2021-2023 per il rilancio di un’economia europea approvato nel luglio del 2020 dal Consiglio europeo al fine di sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia di COVID-19.

mettere a punto un Cloud europeo basato sull'interoperabilità per la creazione di un ecosistema digitale aperto.⁴⁶¹ Sotto tale profilo, il regolamento europeo sui servizi digitali⁴⁶² delinea più nel dettaglio i servizi digitali offerti dalle p.a. definendo norme chiare in materia di responsabilità per i prestatori di servizi intermediari e, in particolare, per le piattaforme online⁴⁶³.

In questo contesto, il *Government-as-Platform*⁴⁶⁴ costituisce una nuova modalità di concepire, strutturare e garantire servizi pubblici digitali universali e di continuità grazie all'elaborazione dei dati, all'intelligenza artificiale e alla realtà virtuale. Al fulcro di tale modello si trova la condivisione dei dati, che rappresenta il secondo asse portante su cui si basa la nuova Agenda Digitale europea. A tale riguardo, nel febbraio 2020 è stata pubblicata, unitamente al *Libro bianco sull'IA*, una *Strategia Europea per i dati*, fondata sulla cd. "governance europea dei dati"⁴⁶⁵. Specularmente, il *Data Governance Act*, che trova applicazione a decorrere dal settembre 2023, mira

⁴⁶¹ Ciò si ricollega ad un altro elemento fondamentale della strategia digitale, ossia la creazione di un mercato unico digitale più sicuro e aperto, che tuteli i diritti fondamentali degli utenti e crei condizioni di parità per le imprese. In questa prospettiva, la Commissione ha presentato una serie di normative a completamento del mercato unico digitale attraverso la proposta di un pacchetto relativo alla legge sui servizi digitali che comprende: la legge sui servizi digitali e la legge sui mercati digitali. Sul tema cfr. G. M. RUOTOLO, *Le proposte di disciplina di digital services e digital markets della Commissione del 15 dicembre 2020*, in *DPCE online*, vol. 45, n. 4/2022.

⁴⁶² Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2065 del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), in *GUUE*, L 277/1, online: <https://eur-lex.europa.eu>.

⁴⁶³ La legge sui servizi digitali prevede norme specifiche per le imprese che forniscono cd. "servizi di piattaforma di base" e che godono dello status di "gatekeeper" e su ciò che esso possono o non possono fare all'interno dell'Unione europea. Tra questi troviamo servizi di intermediazione online, social network, motori di ricerca, sistemi operativi, servizi di pubblicità online, servizi di cloud computing e per la condivisione di video, tutti servizi che, sulla base di criteri pertinenti, possono essere definiti come «gatekeeper». Sul tema M. A. ASTONE, *Tutela degli utenti e responsabilità dei fornitori di servizi media audiovisivi, Dalla direttiva 2018/1808/UE al Regolamento sui servizi digitali*, in *Contratto e impresa Europa*, n. 3/2022, 527-552.

⁴⁶⁴ Cfr. *infra*, par. II.3., *L'approccio Government-as-a-Platform (GaaP)*.

⁴⁶⁵ In argomento B. STEINRÖTTER, *Gegenstand und Bausteine eines EU Datenwirtschaftsrechts*, in *Recht Digital*, 2021, 480, ss. (spec. 483 ss).

ad aumentare la disponibilità e la riutilizzabilità dei dati, nonché la fiducia nella loro condivisione, anche al fine di garantire la creazione di uno spazio europeo dei dati, che figura tra le priorità della Commissione per il periodo 2019-2025 e comprende ambiti quali la sanità, l'ambiente, l'industria, la mobilità, la finanza e la pubblica amministrazione. Il recente pacchetto digitale europeo ha inteso intraprendere un cambio di rotta rispetto alla precedente strategia nell'obiettivo di non disperdere le opportunità create dalle tecniche dell'intelligenza artificiale e promuovere — a tutti i livelli — una maggiore circolazione e condivisione dei dati tramite il riutilizzo; i servizi di intermediazione per lo scambio dei dati; nonché la destinazione dei dati per finalità altruistiche⁴⁶⁶. In linea con questo aspetto, da tempo l'Unione europea persegue una strategia di interoperabilità, intesa quale garanzia di comunicazione effettiva tra componenti digitali quali dispositivi, reti o archivi di dati⁴⁶⁷. In tale contesto, le *Application Programming Interfaces* (APIs - interfacce di programmazione delle applicazioni) rappresentano la soluzione tecnica adottata per garantire la comunicazione, lo scambio di informazioni e, quindi, l'interoperabilità tra le diverse banche dati⁴⁶⁸. Poiché alla base dell'interoperabilità vi sono connessioni più efficienti fra i diversi *service-providers* e le amministrazioni pubbliche⁴⁶⁹, al fine di garantire la piena comunicazione dei dati e delle informazioni è fondamentale che i servizi delle pubbliche amministrazioni in rete dei diversi Stati membri possano comunicare tra loro,

⁴⁶⁶ Sul tema G. RESTA, *La regolazione digitale nell'unione europea – pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, cit., 989 ss.

⁴⁶⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce *misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione (normativa su un'Europa interoperabile)*, COM/2022/720 final, Bruxelles, 18.11.2022.

⁴⁶⁸ In particolare, questi sistemi di interfacce digitali migliorano l'interazione tra i dispositivi *software* e *hardware*, assicurando, da un lato, la presenza di infrastrutture e linguaggi capaci di raccogliere e trasmettere ampi flussi di informazioni, dall'altro, l'accesso aperto ai *dataset* d'interesse. F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2019, 43-70 (46).

⁴⁶⁹ I data center attualmente attivi a livello nazionale sono intorno a 11 mila, cui corrispondono poi numerosi sistemi informativi e *software* che sono a loro volta sviluppati sulla base di criteri spesso indipendenti. Cfr. E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 375 s.

anziché evolvere in maniera isolata (cd. effetto silos)⁴⁷⁰. Un ruolo essenziale ai fini dell'aumento dell'interoperabilità delle nuove tecnologie nel mercato unico digitale spetta alla standardizzazione e all'integrazione, intese come vera e propria strategia per la digitalizzazione del settore pubblico in grado di orientare efficacemente lo sviluppo di servizi basati su dati, nuvole informatiche, cybersicurezza, sanità elettronica⁴⁷¹, ecc. Pertanto, i servizi pubblici dovrebbero prescindere dai sistemi organizzativi interni e fare affidamento su un unico schema normativo di scala internazionale così da rendere effettiva la libera circolazione dei dati e dei servizi digitali all'interno dell'Unione europea⁴⁷².

I.2. Le azioni per la digitalizzazione della p.a. locale nel PNRR.

Nel contesto nazionale la realizzazione di un'innovazione amministrativa che parte dall'innovazione digitale sembra arrivare con ritardo⁴⁷³. Soprattutto con riguardo agli enti di minori dimensioni (Comuni e piccoli comuni), tale *gap* sembra riconducibile a problemi legati alla carenza di competenze e/o indebolimento del ruolo dei responsabili informatici cui è affidata la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione⁴⁷⁴. Tuttavia, uno degli ulteriori problemi è

⁴⁷⁰ Dalla prospettiva della digitalizzazione, le funzioni comunali venivano considerate come “grandi silos”, ciascuno composto da vari procedimenti amministrativi. Se per quanto riguarda la digitalizzazione all'interno di uno stesso silos, esistono sistemi informativi sia pubblici, sia privati in grado di risolvere il problema, manca il raggiungimento di un livello di interoperabilità in grado di andare oltre a tale partizione.

⁴⁷¹ Cfr. G. SDANGANELLI, *La gestione del rischio clinico e delle connesse responsabilità per l'effettività del diritto alla salute*, in *federalismi.it.*, 5/2022, 214- 235.

⁴⁷² Tale questione sarà affrontata *infra*, Cap. 4, par.V. *Il SUAP verso il SDG*.

⁴⁷³ Nonostante le amministrazioni siano potenzialmente in grado di esercitare un potere formidabile grazie alla mole di dati che raccolgono e producono, esse sono spesso “spaventose per debolezza” in quanto, mentre le dinamiche sociali e tecnologiche conoscono una straordinaria accelerazione, le condizioni normative e materiali della p.a. locale per approfittare delle opportunità di innovazione che discendono da tali trasformazioni in corso sembrano non andare di pari passo. Così E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 363 s. Sulle criticità che determinano il gap tra l'Italia e gli altri Paesi nel processo di transizione digitale della p.a. cfr. Parere del Consiglio di Stato n. 785 del 23.3.2016.

⁴⁷⁴ E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, 369. Il CAD prevede che ciascuna pubblica amministrazione “è tenuta ad affidare a un unico ufficio dirigenziale la transizione alla modalità operativa digitale e i

da ricollegarsi alla debolezza della *governance* dei processi di innovazione che attendono al rapporto delle amministrazioni con le trasformazioni tecnologiche e, in prima battuta, con la transizione “interna” a ciascuna istituzione, strettamente imbricata con le scelte e l’autonomia organizzativa dei diversi enti, e che trova solo parziale composizione nell’evoluzione in senso autonomistico dell’ordinamento italiano⁴⁷⁵. Di fronte a tale scenario, le ultime riforme hanno rinforzato il ruolo statale, pur lasciando alcuni nodi irrisolti nei confronti delle autonomie territoriali. In tale prospettiva, il *Piano Triennale per l’Informatica nella p.a. 2022-2024*⁴⁷⁶ richiama l’importanza di fornire servizi completamente digitali, progettati (o co-progettati) sulla base del coordinamento su scala regionale che tenga conto delle semplificazioni di processo abilitate dalle piattaforme⁴⁷⁷ e del principio *cloud first*. Di eminente rilevanza anche il rispetto degli obblighi del CAD in materia di accessibilità e *open source* per il riuso dei *software* di cui la p.a. è titolare, che riduce i casi di sviluppo di applicativi utilizzati

conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un’amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità” (Art. 17, comma 1 e art. 15 del CAD). In senso critico rispetto alla scelta di dotare le amministrazioni di *Chief Digital Officer* a costo zero L. GAROFALO, *Un flop il Chief Digital Officer e il mancato switch off al digitale costa miliardi*, in www.key4biz.it, 2 novembre 2017 (data ultima consultazione 10.11.2023).

⁴⁷⁵ E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 371.

⁴⁷⁶ A partire dalla Legge di Stabilità 2016, che ne riproponeva gli obiettivi e i caratteri generali, il Piano triennale ha esercitato la funzione di riferimento essenziale nella pianificazione delle azioni di digitalizzazione della PA, in un periodo di marcata razionalizzazione e standardizzazione di alcuni strumenti trasversali (infrastrutture, piattaforme). Laddove la prima edizione (2017-2019) poneva l’accento sull’introduzione del Modello strategico dell’informatica nella PA e la seconda edizione (2019-2021) si proponeva di dettagliare l’implementazione del modello, il Piano triennale 2020-2022 e il suo aggiornamento 2021-2023 sono stati maggiormente focalizzati sulla componente implementativa, ossia sull’attenzione alle azioni previste e sul monitoraggio dei risultati. L’aggiornamento 2022 – 2024 costituisce l’evoluzione delle due precedenti edizioni, ma, in modo ancor più evidente, attribuisce uno spazio più rilevante al PNRR, oltre a fornire un quadro organico dei vari ambiti di cui si compone, tramite la collaborazione con i soggetti che esercitano competenze istituzionali e responsabilità sull’implementazione. Il nuovo “Piano triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione 2022-2024” ai sensi dell’art. 14-bis, comma 2, lett. b), del Dlgs. n. 82/2005 è stato approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 gennaio 2023, registrato dalla Corte dei conti al n. 469/2023. Il testo del piano è pubblicato sui siti web istituzionali del Dipartimento per la Trasformazione digitale (www.innovazione.gov.it, data ultima consultazione 15.03.2023) e dell’Agenzia per l’Italia digitale (www.agid.gov.it, data ultima consultazione 15.03.2023).

⁴⁷⁷ Sul tema *infra*, par. II.1. *L’evoluzione delle piattaforme digitali*.

esclusivamente da una singola p.a. Infine, il Piano rileva l'esigenza di un'azione su più livelli volta a migliorare la capacità delle p.a. di generare ed erogare servizi attraverso un utilizzo più consistente di soluzioni già esistenti; il costante monitoraggio da parte delle p.a. dei propri servizi online; l'incremento del livello di accessibilità dei servizi erogati tramite siti web e *app mobile*, nonché lo scambio di buone pratiche tra le diverse amministrazioni. In questo quadro, i fondi previsti dal *Next Generation EU* ed il relativo pacchetto di riforme e investimenti del PNRR⁴⁷⁸ per il periodo 2021-2026⁴⁷⁹ intendono potenziare i processi di digitalizzazione e innovazione, soprattutto per quanto concerne il settore pubblico. I nuovi canoni di sviluppo economico-sociale delineati dalla strategia Europea e dal PNRR (in particolare la transizione digitale ed ecologica) si improntano sempre meno sui fattori esclusivamente produttivi e sempre più sui regimi di regolazione delle amministrazioni⁴⁸⁰. In questo contesto, nel corso degli ultimi anni, AGID ed il *Team per la trasformazione digitale* hanno sviluppato, all'interno del citato *Piano Triennale per l'informatica nella p.a.*⁴⁸¹ numerose azioni per semplificare lo sviluppo e l'utilizzo dei servizi digitali prodotti dalle pubbliche amministrazioni sia attraverso la diffusione delle piattaforme⁴⁸², sia attraverso la

⁴⁷⁸ Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di cui all'art. 18 del Regolamento UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 è stato messo l'accento sul miglioramento degli Sportelli unici delle attività produttive (Suap) ridisegnando i relativi processi e assicurando l'interoperabilità delle informazioni. Sul tema si rimanda a C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1- 2/2021, 150-151; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana?*, *ivi*, 207-208.

⁴⁷⁹ Per accedere ai fondi di Next Generation EU ogni Stato membro ha presentato alla Commissione un piano per definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti per il periodo 2021-2026. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il piano approvato nel 2021 dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia di COVID-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese. Sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si v. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Online*, 2021.

⁴⁸⁰ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Regolazione e concorrenza*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 6, 2014, 1-8.

⁴⁸¹ Cfr. *supra*, Cap. 1, par. IV. *La disciplina nazionale sulle "comunità intelligenti"*.

⁴⁸² Cd. piattaforme abilitanti, su cui si rimanda a quanto specificato *infra*, par. II.1. *L'evoluzione delle piattaforme digitali*.

predisposizione di linee guida. Ciò assume particolare rilievo soprattutto per quanto concerne la transizione digitale degli enti territoriali minori⁴⁸³.

1.2.a. La Strategia Cloud

Più specificamente, tra le diverse azioni per la digitalizzazione della p.a. locale⁴⁸⁴, il PNRR ha previsto interventi volti ad abilitare la migrazione sul Cloud, ove i Comuni potranno avvalersi di una serie di fornitori certificati per trasferire tutta la documentazione in loro possesso⁴⁸⁵, verso la costruzione di un *Cloud storage* nazionale, in linea con il progetto europeo GAIA-X⁴⁸⁶. Il Cloud computing rappresenta

⁴⁸³ Il PNRR prevede investimenti volti a sviluppare un'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali all'avanguardia orientati al cittadino, garantire la loro adozione diffusa tra le amministrazioni centrali e locali e migliorare l'esperienza degli utenti. Si punta quindi a migliorare i servizi digitali offerti ai cittadini come diretta conseguenza della trasformazione degli elementi "di base" dell'architettura digitale della Pubblica Amministrazione, tra cui le infrastrutture cloud e l'interoperabilità dei dati. L'obiettivo finale di ogni Milestone è avere una media di 50 servizi per i Comuni, 20 servizi per le Regioni, 20 servizi per le aziende sanitarie, 15 servizi per scuole e università. Cfr. <https://www.italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/servizi-digitali-e-cittadinanza-digitale.html> (data ultima consultazione: 12.10.2023).

⁴⁸⁴ Tra le azioni vanno menzionati gli investimenti per l'armonizzazione delle pratiche di tutte le pubbliche amministrazioni verso standard comuni di qualità (ad esempio, funzionalità e navigabilità dei siti web e di altri canali digitali); l'adozione delle piattaforme abilitanti nazionali di servizi digitali quali PagoPA (la piattaforma di pagamenti tra la Pa e cittadini e imprese) e la app IO (un canale che mira a diventare il punto di accesso unico per i servizi digitali della Pa); l'adozione di sistemi di identità digitale, partendo dai servizi esistenti (Spid, carta d'identità elettronica) ma con l'obiettivo di arrivare a un'unica interfaccia; l'adozione di una piattaforma notifiche digitali. Per l'assegnazione delle risorse previste dagli investimenti appena citati sono stati finora emanati 26 diversi bandi. Tra questi 15 si sono già conclusi mentre gli altri sono ancora in corso.

⁴⁸⁵ Il cloud computing può essere definito come un "sistema di computer interconnessi con provisioning dinamico delle risorse". Si tratta di un modello che consente l'accesso in rete a un *pool* condiviso di risorse informatiche che offre la possibilità di fornire servizi di amministrazione digitale in modo più agile, veloce ed economico rispetto alle infrastrutture informatiche tradizionali, in quanto non richiede la componente *hardware*.

⁴⁸⁶ L'architettura di Gaia-X si basa sul principio della decentralizzazione, in quanto è il risultato di una moltitudine di singole piattaforme che seguono uno standard comune che crea un sistema a rete che collega tra loro molti fornitori di servizi Cloud. Lanciato nel luglio 2019 dai governi di Germania e Francia, il progetto mira a creare un'infrastruttura di dati federata per l'Europa basata sui principi di *security by design* e *privacy by design*, in grado di garantire un facile accesso a provider, nodi e servizi,

un nuovo paradigma di utilizzo e gestione di risorse computazionali e di servizi informatici che può essere definito come un insieme di servizi digitali accessibili in modalità autonoma tramite tecnologie internet, basati su risorse condivise. Considerando che l'Intelligenza Artificiale, il *Machine Learning*, la *Big Data Analytics* e l'*Internet of Things* richiedono grande potenza di calcolo e un ampio spazio di archiviazione, il Cloud computing costituisce il fondamento tecnologico necessario per integrare tali funzionalità incrementando – al contempo – l'affidabilità dei relativi sistemi informativi. In particolare, l'*empowerment* delle amministrazioni locali attraverso infrastrutture in Cloud moderne, interoperabili e sicure rappresenta una prerogativa essenziale per favorire l'innovazione e promuovere la diffusione di piattaforme digitali nel settore pubblico⁴⁸⁷. In questo contesto, la transizione al Cloud rappresenta il substrato tecnologico che consente lo sviluppo di un'innovazione amministrativa orientata all'integrazione, in grado di superare quelle logiche "proprietarie" che caratterizzano la p.a. locale sia a livello normativo (nella regolazione delle diverse basi di dati e del patrimonio di ciascuna amministrazione, nelle condizioni giuridiche per la loro gestione), sia a livello prettamente tecnologico⁴⁸⁸. Tipicamente, i servizi Cloud sono offerti da cd. *Cloud service providers* e si differenziano in tre modelli di servizio: i servizi sistemistici infrastrutturali, c.d. *Infrastructure-as-a-Service* (IaaS), per l'erogazione, ad esempio, di server virtualizzati e spazio di salvataggio dati; i servizi di piattaforme computazionali, c.d. *Platform-as-a-Service* (PaaS), per l'erogazione di ambienti preconfigurati e amministrati per lo sviluppo di specifiche applicazioni, ad esempio per lo sviluppo software, la gestione di dati o di applicazioni containerizzate; i servizi applicativi, c.d. *Software-as-a-Service* (SaaS), per l'erogazione di un'applicazione agli utenti finali, ad esempio la posta elettronica o altri sistemi di collaborazione remota. Il modello di distribuzione dei servizi Cloud può

attraverso cataloghi di dati federati, interoperabilità e portabilità di dati e applicazioni. Per approfondimenti si rimanda alla pagina: <https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/gaia-x-lo-standard-europeo-per-il-cloud-e-i-suoi-progetti-principali/> (data ultima consultazione 23/01/2023).

⁴⁸⁷ Cfr. *infra*, II.1. *L'evoluzione delle piattaforme digitali*.

⁴⁸⁸ E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 390.

essere organizzato nel Cloud pubblico⁴⁸⁹, nel Cloud privato⁴⁹⁰, nel Cloud ibrido⁴⁹¹ e nel cd. Multi-Cloud⁴⁹². Attualmente, la maggior parte dei servizi pubblici vengono erogati tramite *data center* che spesso non possiedono caratteristiche sufficienti per assicurare adeguati standard di *performance*. Poiché raggiungere e mantenere tali standard richiede investimenti e competenze che oggi non sono a disposizione di molte p.a. locali, la *Strategia Cloud Italia*⁴⁹³, in applicazione del principio *Cloud First*, prevede che l'adozione dei servizi in Cloud dovrà essere attuata attraverso la razionalizzazione dei *data center* della p.a. centrale e il rafforzamento del *Polo Strategico Nazionale per*

⁴⁸⁹ Nel Cloud pubblico l'infrastruttura è di proprietà di un Cloud service provider che, avendone il pieno controllo, mette a disposizione i propri sistemi, distribuiti in diverse aree geografiche del mondo, con la condivisione di capacità elaborativa, applicazioni e storage ad alta scalabilità.

⁴⁹⁰ Il Cloud privato consiste in un ambiente riservato ad un singolo cliente per suo utilizzo esclusivo, che può essere *on-premise*, ovvero basato su infrastrutture che si trovano interamente nel dominio del cliente, oppure gestito presso i *data center* di un terzo soggetto, presso cui il cliente dispone di risorse dedicate.

⁴⁹¹ Il Cloud ibrido si configura come un singolo ambiente creato a partire da più ambienti connessi in cui, a seconda delle necessità, sono messe a disposizione degli utenti risorse sia di un Cloud privato che di un Cloud pubblico. Tale modello consente dunque di estendere le capacità di un Cloud privato per utilizzare, su richiesta, le risorse di larga scala disponibili su un Cloud pubblico.

⁴⁹² Con Multi-Cloud si intende un modello che prevede l'utilizzo contemporaneo, per la realizzazione di determinati servizi o applicazioni, di più Cloud dello stesso tipo (pubblico o privato) offerti però da diversi fornitori. A differenza del Cloud ibrido, tale modello si basa sull'utilizzo di diversi ambienti di Cloud pubblico o privato non interconnessi tra loro.

⁴⁹³ Tale strategia ha l'obiettivo di fornire l'indirizzo strategico per l'implementazione e il controllo di soluzioni Cloud nella p.a. muovendo lungo tre direttrici fondamentali: i) la creazione del Polo Strategico Nazionale (PSN), un'infrastruttura nazionale per l'erogazione di servizi Cloud, la cui gestione e controllo di indirizzo siano autonomi da fornitori extra UE, ii) un percorso di qualificazione dei fornitori di Cloud pubblico e dei loro servizi per garantire che le caratteristiche e i livelli di servizio dichiarati siano in linea con i requisiti necessari di sicurezza, affidabilità e rispetto delle normative rilevanti e iii) lo sviluppo di una metodologia di classificazione dei dati e dei servizi gestiti dalle pubbliche amministrazioni, per permettere una migrazione di questi verso la soluzione Cloud più opportuna (PSN o Cloud pubblico qualificato). La strategia Cloud si declina poi sulla base di tre linee di indirizzo strategico. In primo luogo, rileva la definizione di un processo di classificazione dei dati per guidare e supportare la migrazione dei dati e servizi della PA sul Cloud. In secondo luogo, emerge la realizzazione di un processo sistematico di scrutinio e qualificazione dei servizi Cloud utilizzabili dalla p.a., e, in terzo luogo, la creazione di un'infrastruttura nazionale per l'erogazione di servizi Cloud (il cd. Polo Strategico Nazionale), la cui gestione e controllo siano autonomi da soggetti extra-UE.

le infrastrutture digitali (PSN)⁴⁹⁴ di livello centrale e distribuito geograficamente sul territorio nazionale attraverso un catalogo di *data center* qualificati⁴⁹⁵, tra i quali si rinvengono anzitutto i grandi operatori privati del settore del cloud (ad esempio Oracle, Microsoft, Amazon)⁴⁹⁶. A seguito della pubblicazione del bando di gara per la realizzazione del PSN e della successiva aggiudicazione⁴⁹⁷, è stata avviata la fase di migrazione, da concludersi entro la fine del 2025. Come noto, il CAD disciplina le basi di dati di interesse nazionale e più in generale definisce i principi di fondo sulla sicurezza, sull'organizzazione e sulla gestione delle banche dati. Tuttavia, è nelle strategie dell'AGID che si innesta un modello di sviluppo del sistema pubblico: la

⁴⁹⁴ Il Polo Strategico Nazionale (PSN) è l'infrastruttura ad alta affidabilità promosso dal Dipartimento per la trasformazione digitale attraverso una convenzione stipulata con la società di nuova costituzione Polo Strategico Nazionale S.p.A., partecipata da TIM, Leonardo, Cassa Depositi e Prestiti (CDP, attraverso la controllata CDP Equity) e Sogei. Il Polo ha l'obiettivo di dotare la Pubblica Amministrazione di tecnologie e infrastrutture cloud che possano beneficiare delle più alte garanzie di affidabilità, resilienza e indipendenza. Pertanto, esso ospiterà i dati ed i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) e delle principali amministrazioni locali (Regioni, città metropolitane, comuni con più di 250 mila abitanti). La realizzazione del Polo Strategico completa la missione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 1, componente 1, investimento 1.1 Cloud PA/Polo Strategico Nazionale) per accelerare la trasformazione digitale della PA e ha l'obiettivo, congiuntamente all'iniziativa 1.2 del PNRR "Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud", di portare il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in cloud entro il 2026.

⁴⁹⁵ La strategia prevede la concentrazione dei dati attinenti a servizi essenziali in circa sette *data center* (dagli attuali undicimila). Per approfondimenti si rimanda alla pagina: <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/polo-strategico-nazionale>, (data ultima consultazione 23/01/2023).

⁴⁹⁶ E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 385.

⁴⁹⁷ Peraltro, con la recente sentenza del 24 ottobre 2023, il Consiglio di Stato si è pronunciato in merito al giudizio instaurato dal RTI Fastweb-Aruba sulla legittimità dell'affidamento dei lavori sul "Polo Strategico Nazionale" al RTI costituito tra TIM, Leonardo, CDP Equity, e Sogei; affidamento realizzato mediante pubblico-privato (PPP). Nel caso di specie il Consiglio di Stato, ha accolto la censura di illegittimo esercizio della prelazione da parte di RTI affidataria confermando (seppur con diversa motivazione) la sentenza non definitiva del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-bis, n. 4338/2023, davanti a cui è rinviato il giudizio al fine della quantificazione del danno che la p.a. dovrà corrispondere al ricorrente, pur facendo salva l'efficacia della Convenzione in essere tra Presidenza del Consiglio dei Ministri e Polo Strategico Nazionale (escludendo il risarcimento in forma specifica sulla scorta del combinato disposto degli artt. 48, comma 4, d.l. n. 77/2021 e 125 del c.p.a.).

migrazione delle infrastrutture e delle applicazioni esistenti verso il modello Cloud è regolata dal *Programma di abilitazione al Cloud*⁴⁹⁸, nonché dai singoli piani di migrazione definiti in accordo con il risultato della classificazione dei dati e dei servizi⁴⁹⁹. Ad oggi, con oltre 1.200 Comuni che hanno migrato i propri sistemi, dati e applicazioni verso servizi Cloud qualificati è stato superato il target nazionale del PNRR che prevedeva la migrazione al cloud di 1.064 enti entro il 30 settembre 2023⁵⁰⁰. Tuttavia, sono 6.700 i Comuni italiani che ancora non hanno effettuato la migrazione.

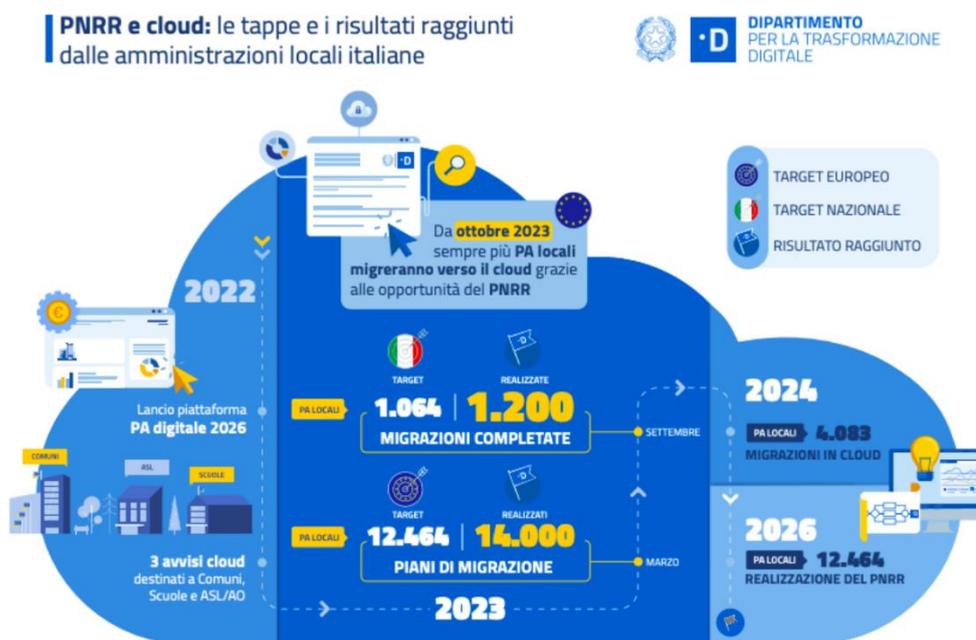


Figura 1, *Abilitazione al cloud nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Fonte dati Dipartimento per la Transizione Digitale, aggiornata a ottobre 2023, in <https://teamdigitale.governo.it/>.

⁴⁹⁸ Visionabile online: <https://cloud.italia.it/programma-abilitazione-cloud>, (data ultima consultazione 23/01/2023).

⁴⁹⁹ La classificazione e la redazione del piano di migrazione saranno definiti e supportati, per i rispettivi profili di competenza, dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) e del Dipartimento per la Trasformazione Digitale (DTD). Il modello per la redazione del piano da parte delle p.a. è disponibile sul sito del Dipartimento per la Trasformazione Digitale, online: <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/strategia-cloud-italia-adottato-il-modello-per-predisporre-il-piano-di-migrazione/> (data ultima consultazione 12.11.2023).

⁵⁰⁰ Cfr. Figura 1. Va segnalato che nella fase di migrazione è stata data precedenza alle PAC che attualmente operano con data center propri classificati, secondo il censimento AgID del patrimonio ICT della PA, in Categoria B (con carenze strutturali e/o organizzative o che non garantiscono la continuità dei servizi).

I.2.b. La Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati

Un'ulteriore azione prevista dal PNRR per la digitalizzazione delle p.a. locali parte dall'esigenza di superare l'approccio a "silos" implementato sino ad oggi per l'attuazione di servizi digitali di livello locale. Invero, per favorire la realizzazione di un radicale cambiamento della strategia di progettazione, gestione ed erogazione dei servizi pubblici in rete, sono state previste diverse azioni a livello di sistemi informativi utilizzati dall'Amministrazione. Tra queste, nell'ambito delle misure volte a garantire sistemi interoperabili grazie ad interfacce pubbliche ed aperte (anche in ragione dei limiti e dei vincoli delle soluzioni proprietarie chiuse)⁵⁰¹, assume primaria importanza la realizzazione della cd. *Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati* (PDND)⁵⁰². Si tratta di una nuova infrastruttura in grado di interconnettere le basi dati in possesso delle p.a. affinché l'accesso ai servizi sia trasversale e le informazioni di interesse per i cittadini possano essere fornite "only once"⁵⁰³. L'art. 50-ter del CAD ne detta la disciplina-quadro prevedendo che la PDND è finalizzata ad abilitare la condivisione dei dati tra Amministrazioni nell'obiettivo di semplificare gli adempimenti amministrativi dei

⁵⁰¹ In argomento si v. G. CARULLO, *Principio di neutralità tecnologica e progettazione dei sistemi informatici della pubblica amministrazione*, in *Cyberspazio e diritto*, vol. 21, n. 1/2020, 33-48.

⁵⁰² La Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) è un'infrastruttura tecnologica volta ad abilitare l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici. Per approfondimenti sulla PDND si rimanda alla pagina web: <https://www.interop.pagopa.it> (data ultima consultazione 21.02.2023). Per l'adesione da parte dei Comuni sono previsti servizi di *onboarding* su PDND il quale prevede, in seguito alla stipula dell'accordo di adesione, lo sviluppo degli *e-service* e delle relative *API* da testare. In esito al superamento della fase di test, le API saranno pubblicate sulla PDND di produzione al fine di procedere alla conclusione del processo di integrazione e di attivazione degli *e-service*. Sul tema si cfr. I. ALBERTI, *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in *Ist. del fed.*, n. 2/2022, 473-494; con riguardo alla struttura delle architetture informatiche che stanno alla base dell'erogazione dei servizi digitali (hardware e software) si v. G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., spec. 15-21.

⁵⁰³ La Piattaforma è gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ed è costituita da un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici per le finalità di cui al comma 1, mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa, nonché la raccolta e conservazione delle informazioni relative agli accessi e alle transazioni effettuate suo tramite.

cittadini e delle imprese. Tale infrastruttura permette infatti di valorizzare il patrimonio informativo pubblico⁵⁰⁴ attraverso l'introduzione di tecniche moderne di analisi di grandi quantità di dati (*BigData Analysis*)⁵⁰⁵ e favorisce l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati pubbliche per creare un "ecosistema digitale" che abilita lo scambio di informazioni attraverso una piattaforma unica. In particolare, la condivisione di dati e informazioni avviene attraverso la messa a disposizione e l'utilizzo, da parte dei soggetti accreditati (soprattutto i Comuni), di interfacce di programmazione delle applicazioni (cd. APIs)⁵⁰⁶ sviluppate da soggetti abilitati con il supporto della Presidenza del Consiglio dei ministri e raccolte in un apposito Catalogo API⁵⁰⁷. Lo stesso articolo chiarisce che il trasferimento dei dati nella PDND non modifica la titolarità del dato⁵⁰⁸.

⁵⁰⁴ Inteso quale "insieme di informazioni di interesse generale", di utilità verso l'esterno ma anche e soprattutto tra amministrazioni pubbliche. Sul tema cfr. Sulla concezione del patrimonio informativo pubblico come bacino di informazioni che hanno valenza di interesse generale, si veda B. PONTI, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2007, 997 ss.

⁵⁰⁵ Sul funzionamento della piattaforma cfr. Figura 2, *Dettaglio del funzionamento della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND)*.

⁵⁰⁶ Le. interfacce di programmazione delle applicazioni, più comunemente note con il loro nome inglese *Application Programming Interfaces (API)* sono state oggetto di disciplina da parte della Direttiva 2019/1024/UE, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, che ne offre una definizione all'art. 32, secondo cui "per API si intende un insieme di funzioni, procedure, definizioni e protocolli per la comunicazione da macchina a macchina e lo scambio ininterrotto di dati". Anche AGID ne ha fornito una descrizione, secondo cui "con Application Programming Interface (API) si indica ogni insieme di procedure /funzionalità / operazioni disponibili al programmatore, di solito raggruppate a formare un insieme di strumenti specifici per l'espletamento di un determinato compito". Cfr. AGID, *Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*, cit., par. 3.2.

⁵⁰⁷ I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, sono tenuti ad accreditarsi alla piattaforma, a sviluppare le interfacce e a rendere disponibili le proprie basi dati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'AGID, sentito il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotta linee guida con cui definisce gli standard tecnologici e criteri di sicurezza, di accessibilità, di disponibilità e di interoperabilità per la gestione della piattaforma nonché il processo di accreditamento e di fruizione del catalogo API.

⁵⁰⁸ Così art. 50-ter comma 5 del CAD, cit.

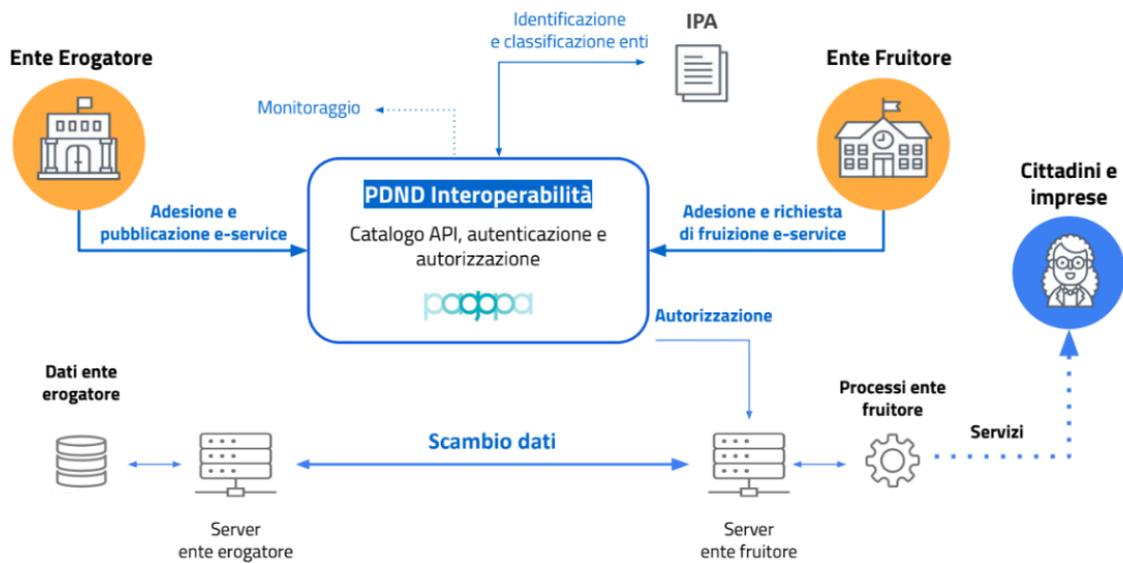


Figura 2, Dettaglio del funzionamento della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND), Fonte dati Dipartimento per la Transizione Digitale, aggiornata a gennaio 2023, in <https://innovazione.gov.it>

II. Il ruolo delle piattaforme digitali e della *smart governance* nell’approccio “*Government-as-a-Platform*”

Le piattaforme di servizi digitali impiegate nel settore pubblico rappresentano un elemento essenziale per la realizzazione di una *governance* orientata alla creazione di “ecosistemi” di dati e informazioni. Tale aspetto assume particolare rilevanza soprattutto con riguardo alle sfide della transizione digitale della p.a. locale, in cui le piattaforme svolgono un ruolo strategico sia per l’aumento del livello di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia nell’attuazione di schemi di co-partecipazione nella definizione di servizi digitali innovativi da parte del cittadino-utente. Nondimeno, il paradigma dell’amministrazione aperta e digitalizzata costituisce una componente necessaria, seppur non sufficiente, per la creazione di una *governance* innovativa fondata sull’idea dell’amministrazione come “piattaforma di servizi digitali”⁵⁰⁹. Come si è visto, per garantire effettività nell’attuazione delle *Smart Cities*, è necessario agire a livello di *governance* nel senso dell’innovazione in grado di generare *smartness*. Ciò richiede processi amministrativi innovativi, caratterizzati

⁵⁰⁹ Così G. CARULLO, *L’amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., spec. 1-4 e 21-30.

senz'altro dall'utilizzo degli strumenti digitali⁵¹⁰, nonché dall'intreccio dato dalla digitalizzazione con strutture organizzative in grado di promuovere l'innovazione fondata sull'inclusione e la collaborazione (cd. *smart governance*)⁵¹¹. Tale aspetto porta a riflettere sul ruolo delle piattaforme digitali nella p.a. locale e nell'erogazione di servizi pubblici innovativi secondo l'approccio "*Government-as-a-Platform*" (GaaP).

II.1. L'evoluzione delle piattaforme digitali

Le piattaforme digitali hanno rivoluzionato ogni dimensione della società post-moderna offrendo la possibilità di creare nuove tipologie di valore e consentendo ai soggetti (sia pubblici, sia privati) che ne gestiscono il relativo patrimonio di dati, di creare interi ecosistemi in grado di sfruttare un gruppo eterogeneo di input esterni con un potenziale innovativo senza precedenti⁵¹². Come noto, il fattore determinante per il successo di una piattaforma è la sua capacità di "attrarre utenti" che contribuiscano all'alimentazione dei flussi informativi che la animano, poiché senza questi ultimi non è possibile generare valore. Per la loro struttura, le piattaforme digitali generano, accumulano e controllano un volume enorme di dati, che possono essere trasformati, mediante algoritmi e strumenti di intelligenza artificiale, in informazioni utili⁵¹³ sia per

⁵¹⁰ In argomento R. CAVALLO PERIN – I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'Amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, 119-158.

⁵¹¹ C. ANDEW – M. GOLDSMITH, *From local government to local governance—and beyond?*, in *International Political Science Review*, vol. 19, n. 2/1998, 101-117; L. FOLLIOU – LALLIOT, P. MCKEEN, *Procurement and Smart Cities: Exploring examples on both sides of the Atlantic*, in *Ius Publicum Network review*, vol. 2, 2019, 1 ss.; R. ANGELINI, *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 28 ss.

⁵¹² S. REPONEN, *Government-as-a-platform: enabling participation in a government service innovation ecosystem*, Johtamisen laitos, 2017, *passim*.

⁵¹³ L'idea della piattaforma digitale nasce in ambito imprenditoriale come strumento di supporto per le imprese a sfruttare i vantaggi dell'aggregazione di dati sui consumi e sui consumatori, in grado di rivelare gli aspetti più minuziosi della conformazione della domanda in un determinato mercato. Le piattaforme digitali si sono inoltre dimostrate foriere di innovazione nell'economia digitale: i modelli aziendali tradizionali sono stati messi in discussione, rapidamente e profondamente, dall'emergere di piattaforme nuove, oggi anch'esse in crescita esponenziale, dedicate a servizi nei settori della mobilità, turismo, musica, audiovisivi, istruzione, finanza, alloggio e assunzione di manodopera. Nella stessa prospettiva, anche l'affermazione dell'economia collaborativa apre possibilità di maggiore efficienza, di crescita e di

l'integrazione o l'automazione di istruttorie procedurali, sia per la raccolta di "fabbisogni di *governance*" in grado di migliorare la predisposizione e l'organizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici⁵¹⁴. Per questa loro struttura, talune piattaforme digitali sono in grado di influire pesantemente sulla domanda di servizi digitali non solo privati, bensì anche pubblici⁵¹⁵. Ne discende la necessità di promuovere strategie di digitalizzazione complessiva in grado di garantire standard di azione amministrativa adeguati ai bisogni dei cittadini – e soprattutto a quanto il settore privato è in grado di offrire⁵¹⁶ – potenziando modelli di *governance* a base orizzontale, incentrati sulla collaborazione con gli attori non statali e finalizzati alla co-definizione

occupazione grazie all'ampliamento della scelta disponibile al consumatore, ma in potenza pone anche nuove questioni di regolamentazione.

⁵¹⁴ Cfr. *supra*, par. III. *Il paradigma smartness*.

⁵¹⁵ In questo senso, facendo specifico a piattaforme private quali "Amazon" che negli Stati Uniti stanno entrando sul mercato dei contratti pubblici di minor valore G. M. Racca sostiene come il raggiungimento della completa digitalizzazione e di elevati standard di efficienza nell'espletamento di funzioni e servizi pubblici (come il procurement pubblico) siano elementi necessari anche per evitare l'ingresso di operatori privati nel settore pubblico che, come già in altri ordinamenti, si pongano come alternativa alla funzione pubblica e riducano lo spazio pubblico di politica industriale nel settore. Si v. G. M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4/2021, 4669 ss. (spec. 4671-4675). Sull'argomento si cfr. anche P. MCKEEN, *The Pursuit of Streamlined Purchasing: Commercial Items, E-Portals, and Amazon*, in G. M. RACCA, C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 373-386; S. PONZIO, *An overview of innovative procurement*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2018, 1-20.

⁵¹⁶ Ciò implica ora la collaborazione con il settore privato, per stimolare l'innovazione e per favorire la co-creazione nell'ottica della sussidiarietà, ora la capacità di rafforzare l'efficienza dell'attività della p.a. mediante strategie integrate di innovazione del settore pubblico che spaziano dalla digitalizzazione, alla collaborazione, all'aggregazione e alla costituzione di enti altamente specializzati per la gestione di determinate funzioni. In questo senso sempre G. M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 15/2022, 191-216; EAD., *Digital Transformation for an Effective E-Procurement*, in C. RISVIG HAMER – M. ANDHOV – E. BERTELSEN, – R. CARANTA (eds.), *Into the Northern Light. In memory of Steen Treumer*, Ex Tuto Publishing, Copenhagen, 2022, 215-228; EAD., *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., 601-639. Più di recente M. ANDREIS, G. CREPALDI, S. FOÀ, R. MORZENTI PELLEGRINI, M. RICCIARDO CALDERARO, *Scritti in onore di Carlo Emanuele Gallo*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2023; G.M. RACCA, *L'evoluzione del principio di buona fede nella trasformazione digitale dei contratti pubblici*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2/2022, 201-226.

delle modalità di perseguimento dell'interesse pubblico in diversi ambiti⁵¹⁷. Tale aspetto evidenzia come l'attuazione delle *Smart Cities* implichi un rafforzamento del principio di differenziazione, anche attraverso l'evoluzione di modelli di *governance* improntati alla *smartness* e all'amministrazione aperta⁵¹⁸, che emerge sempre più rapidamente nell'ambito dei servizi online che le p.a. locali sono chiamate a garantire⁵¹⁹. Di conseguenza, nell'erogazione dei servizi digitali, l'amministrazione si occupa in via principale, se non esclusiva, della costruzione, del mantenimento e della messa a disposizione dell'infrastruttura necessaria per lo scambio dei dati, mentre l'erogazione dei servizi digitali per la pubblica amministrazione parrebbe aprirsi sempre più agli operatori economici in concorrenza tra loro, sfruttando la *Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND)*⁵²⁰. In questo senso, il CAD riconosce la centralità dei diritti dei cittadini nell'utilizzo dei servizi digitali della pubblica amministrazione e sottolinea la necessità di attuare i principi di accessibilità, elevata usabilità e disponibilità, completezza delle informazioni, ed elevata interoperabilità dei dati delle amministrazioni locali⁵²¹. Lo scambio di dati tra pubbliche amministrazioni, e tra

⁵¹⁷ C. M. COLOMBO, *New forms of local government and the transformation of Administrative Law*, in *European Public Law*, vol. 24, no. 3/2018, 575; R. E. LEVITT, W. HENISZ et al., *Governance challenges of infrastructure delivery: The case for socioeconomic governance approaches*, in *Proc. Construct. Res. Congr.*, vol. 2/2010, 757-767; N. TEWARI, G. DATT, *Towards FoT (Fog-of-Things) enabled Architecture in Governance: Transforming e-Governance to Smart Governance*, 2020 International Conference on Intelligent Engineering and Management (ICIEM), 2020, 223-229; M. DAS AUNDHE, R. NARASIMHAN, *Public Private Partnership (PPP) Outcomes in E-Government: A Social Capital Explanation*, in *International Journal of Public Sector Management*, vol. 29, no. 7/2016, 638-658.

⁵¹⁸ Per sottolineare l'importanza di rafforzare la partecipazione dei cittadini, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha elogiato le autorità metropolitane per essere "agenti locali del cambiamento", in quanto possono facilmente identificare le migliori opportunità di cambiamento e innovazione e collaborare con il settore privato e la società civile per sperimentare nuove soluzioni. Sull'argomento E. PRZEYBILOVICZ et al., *Citizen participation in the smart city: findings from an international comparative study*, in *Local Government Studies*, vol. 48, n. 1/2022, 23-47.

⁵¹⁹ S. RANCHORDÁS, *Citizens as Consumers in the Data Economy: The Case of Smart Cities*, in *EuCML* n. 4/2018, 155 ss. (spec. p. 157).

⁵²⁰ Così G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., *passim*.

⁵²¹ Il concetto di interoperabilità richiama la possibilità di una più ampia e facile circolazione di informazioni e dati nel settore pubblico. Sul tema v. G. CARULLO, *Government in the Digital Era: Can*

queste ed i soggetti esterni alla p.a., nella prospettiva dell'interoperabilità e dell'accesso automatizzato alle banche dati degli enti pubblici si può inquadrare nell'art. 50 del CAD, il quale prevede che “*i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzo, alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati*”. Tale disposizione, confluita nella sopra descritta disciplina sulla PDND⁵²², va interpretata secondo la logica che governa, ad oggi, la prestazione dei servizi online, caratterizzata dall'esistenza di sistemi informatici remoti che permettono il funzionamento degli applicativi utilizzati dagli utenti per la loro fruizione⁵²³. Emerge dunque in maniera sempre più netta la dimensione funzionale della digitalizzazione del settore pubblico, orientata alla condivisione delle informazioni, al maggiore coinvolgimento dei cittadini, all'incremento della trasparenza e dell'innovazione, nonché al generale miglioramento dei processi decisionali della p.a.⁵²⁴. In questo quadro, le piattaforme digitali hanno iniziato a trovare diffusa applicazione nel contesto urbano⁵²⁵. Analogamente, l'utilizzo di piattaforme coniugato ai nuovi modelli di *smart governance* è in grado di sostenere la

We Do More with Less? in *Information and Communication Technologies Challenging Public Law, beyond Data Protection. Atti del 12° congresso annuale della Societas Iuris Public Europaei (SIPE)*, Milano, 25-27 maggio 2017, in J. ZILLER – D. U. GALETTA (eds.), Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, 143-152.

⁵²² Cfr. *supra*, par. I.2.b. *La Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati*.

⁵²³ G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, cit., 15.

⁵²⁴ G. VIALE PEREIRA et al., *Smart Governance in the Context of Smart Cities: A Literature Review*, in *Information Polity*, vol. 23, n. 2/2018, 143-162.

⁵²⁵ P. REPETTE et al., *The Evolution of City-as-a-Platform: Smart Urban Development Governance with Collective Knowledge-Based Platform Urbanism*, in *Land* 2021, vol. 10, no. 1/2021, 33 ss. Cfr. anche M. DEMICHELIS, *Innovazioni nell'uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo*, cit., 2481 ss.; EAD., *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2023, spec. 119 ss.; MORISON – J. COBBE, *Understanding the Smart City: Framing the challenges for law and good governance*, in J.B. AUBY (ed.), *Le futur du droit administratif*, cit., 375 ss.

creazione di valore pubblico attraverso iniziative che coinvolgono la p.a. e la società⁵²⁶, dove l'apertura dei dati e la mobilitazione della conoscenza collettiva diventano componenti essenziali per attuare la *Smart City*⁵²⁷. A fronte di tale scenario, il *Piano Triennale per l'Informatica per la pubblica amministrazione 2020-2022*, riprendeva il concetto di “piattaforma della p.a.” definendo tali quelle piattaforme tecnologiche “*che offrono funzionalità fondamentali, trasversali, abilitanti e riusabili nella digitalizzazione dei processi e dei servizi*”⁵²⁸. Le piattaforme cd. *abilitanti* della p.a. sono state sviluppate a livello nazionale per fornire informazioni pubbliche, accettare documenti elettronici, gestirli tramite protocollo elettronico e supportare le fasi di elaborazione con un'adeguata struttura elettronica caratterizzata da una facile comunicazione tra i dipartimenti dell'organizzazione⁵²⁹. In sostanza, tali piattaforme sono sorte nell'obiettivo di informatizzare alcune funzioni amministrative di natura comunicativa-informativa attraverso un'architettura *web-based* di facile utilizzo ed

⁵²⁶ Cfr. *Infra*, par. II.2. *Riflessi sulla smart governance*.

⁵²⁷ T. ZHUANG et al., *The role of stakeholders and their participation network in decision-making of urban renewal in China: The case of Chongqing*, in *Cities*, n. 92/2019, 47-58.

⁵²⁸ L'Agenzia per l'Italia Digitale ha pubblicato l'aggiornamento del Piano tenendo in considerazione il mutato contesto legato all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR in materia di trasformazione digitale. Tra gli elementi di novità emerge la previsione di obiettivi e risultati attesi connessi all'attuazione del PNRR al quale il Piano triennale si collega attraverso specifici progetti come il Single Digital Gateway (SDG) e la Piattaforma Nazionale Dati (PDND). In particolare, allineando i propri obiettivi, risultati e linee di azione al PNRR, il Piano costituisce uno strumento a supporto delle amministrazioni centrali e locali nel conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti dal PNRR. La versione 2020-2022 del Piano ICT è disponibile all'indirizzo web: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2020-2022.pdf (data ultima consultazione 20/02/2023).

⁵²⁹ A. DRIGAS – L. KOUKIANAKIS, *Government Online: An E-Government Platform to Improve Public Administration Operations and Services Delivery to the Citizen*, in *Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science Perspective. WSKS 2009. Lecture Notes in Computer Science*, M.D. LYTRAS et al. (eds.), Springer, Berlin, 2009, 530 ss. Nel nostro ordinamento, le piattaforme abilitanti si snodano su quattro principali progetti, ossia: Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) per la creazione di un'anagrafe unica, sicura e digitale, per tutti i cittadini residenti in Italia e iscritti all'AIRE; IO App, l'app dei servizi pubblici; Dati e interoperabilità per la valorizzazione del patrimonio informativo; SPID - Identità Digitale, per l'accesso semplice e veloce ai servizi digitali; e pagoPA, il sistema di pagamenti elettronici per i servizi della Pubblica Amministrazione.

interoperabile⁵³⁰. Si tratta di piattaforme cd. *task service*, che implementano singole funzionalità fondamentali e trasversali alla realizzazione di procedimenti amministrativi digitali che le p.a. integrano all'interno dei loro sistemi, con un forte impatto sul fronte della semplificazione procedimentale. Nondimeno, dalle piattaforme abilitanti si sono sviluppate nuove e più complesse tipologie di piattaforme, applicate non in maniera trasversale, bensì a livello funzionale d'ambito, da ricondurre alle singole funzioni dell'ente locale. Si pensi alle piattaforme di cd. *process service*, che realizzano la digitalizzazione un intero processo (ad esempio l'approvvigionamento realizzato tramite gli strumenti di *Public e-procurement*⁵³¹). Le piattaforme previste dal nuovo *Piano Triennale per l'Informatica nella pubblica amministrazione*⁵³², così come

⁵³⁰ Si v. L. HASSAN et al., *Gameful civic engagement: A review of literature on gamification of e-participation*, in *Government Inf. Q.*, vol. 37, n. 3/2020, 1 ss.; A. KALIONTZOGLU, *A secure e-Government platform architecture for small to medium sized public organizations*, in *Electronic Commerce Research and Applications*, vol. 4, n. 2/2005, 174-186; D. ROZHKOVA – N. ROZHKOVA – U. BLINOVA, *Development of the e-Government in the Context of the 2020 Pandemics*, in *Advances in Digital Science. ICADS 2021*, in T. ANTIPOVA, et al. (eds.), *Advances in Intelligent Systems and Computing*, vol. 1352, Springer, Cham, 465-476.

⁵³¹ Consultando il catalogo dei servizi cloud per la PA qualificati da AGID si riportano: Appalti&Contratti e-procurement di Maggioli Spa, Acquisti telematici di Digital PA Srl, Traspare di LG Solution Srl, Tuttogare PA di Asmel by StudioAmica srl, Net4market di CSAméd s.r.l., AFLink Smart PA di AF Soluzioni Srl, Jaggaer SaaS di BravoSolution Italia S.p.A., Pro-Q della Venicecom srl, E-procurement di Cineca, Sap ARIBA di Sap SE, Oracle Fusion Procurement Cloud Service della Oracle Corporation.

⁵³² Tra le quali è il caso di menzionare, il Fascicolo Sanitario Elettronico; NoiPA; SPID; CIE Carta d'Identità Elettronica; ANPR Anagrafe nazionale della popolazione residente; PagoPA. Tuttavia, il concetto di piattaforma cui fa riferimento il Piano triennale comprende non solo piattaforme abilitanti a livello nazionale e di aggregazione territoriale, ma anche piattaforme che possono essere utili per più tipologie di amministrazioni o piattaforme che raccolgono e riconciliano i servizi delle amministrazioni, sui diversi livelli di competenza. È il caso, ad esempio, delle piattaforme di intermediazione tecnologica sui pagamenti disponibili sui territori regionali che si raccordano con il nodo nazionale pagoPA (quali, ad esempio Piemontepay); SIOPE+ e le nuove piattaforme che consentono di razionalizzare i servizi per le amministrazioni ed i cittadini, quali: CUP integrati: una piattaforma per l'integrazione e l'interoperabilità delle soluzioni di CUP regionali e interaziendali esistenti, che consentirà ai cittadini di accedere più facilmente alle cure grazie alla possibilità di conoscere i tempi di attesa e di poter prenotare in tutte le strutture a livello nazionale; Piattaforma IO, che permette ai cittadini, attraverso un'unica App, di interagire facilmente con diverse Pubbliche Amministrazioni, locali o nazionali, raccogliendo servizi, comunicazioni, pagamenti e documenti.; INAD: la piattaforma che gestisce l'Indice nazionale dei domicilia digitali delle persone fisiche e degli altri enti di diritto privato non tenuti all'iscrizione in albi

quelle fornite dagli operatori economici nell'ambito dei servizi SaaS spaziano tra queste tipologie nell'obiettivo di seguire il principio della progettazione di servizi digitali dal punto di vista dell'utente-cittadino⁵³³, in modo tale che possano integrarsi nell'assetto organizzativo di p.a. innovative, talvolta implicando una vera e propria reingegnerizzazione delle procedure amministrative al fine di sfruttare al meglio il potenziale dato dall'integrazione delle ICTs e dell'intelligenza artificiale⁵³⁴. Il PNRR prevede interventi volti a favorire, nelle p.a. locali, l'adozione dell'applicazione digitale per i pagamenti tra cittadini e pubbliche amministrazioni (PagoPa) e dell'app "IO" quale principale *touchpoint* digitale tra cittadini e amministrazione per un'ampia gamma di servizi, comprese le notifiche, con la logica dello "sportello unico"; l'adozione delle piattaforme nazionali di identità digitale (Sistema Pubblico di Identità Digitale, SPID e Carta d'Identità Elettronica, CIE) e dell'Anagrafe nazionale (Anagrafe nazionale della popolazione residente, ANPR). In questo scenario,

professionali o nel Registro Imprese, che assicura l'attuazione della Linea guida sul domicilio digitale del cittadino; la Piattaforma del Sistema Museale Nazionale: la piattaforma che consentirà di collegare in rete tutti i musei italiani e di offrire informazioni e servizi sia per cittadini e turisti che per gli operatori del Sistema Museale Nazionale.

⁵³³ Cfr. P.G. NIXON et al. (eds.), *Understanding E-Government in Europe: Issues and challenges*, Routledge, London, New York, 2010; K MOSSBERGER – C. TOLBERT, *The effects of E-Government on trust and confidence in government*, in *Pub. Adm. Rev.*, 2003, 66 ss.; L. AL-HAKIMCHE, *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking*, Hershey, IPG Publishing, London, 2007.

⁵³⁴ L'OCSE definisce il governo digitale come "*l'uso delle tecnologie digitali, come parte integrata delle strategie di modernizzazione dei governi, per creare valore pubblico*" e che "*si basa su un ecosistema di governo digitale composto da attori governativi, organizzazioni non governative, imprese, associazioni di cittadini e individui che supporta la produzione e l'accesso a dati, servizi e contenuti attraverso le interazioni con il governo*". Molto simile la definizione di *e-government*: "*l'uso da parte dei governi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), e in particolare di Internet, come strumento per ottenere un governo migliore*". OECD (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, online: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>, (data ultimo accesso 19.11.2021); J. ORTIZ-BEJAR, *Design and Implementation of Digital Platform for e-Government*, in *IEEE URUCON*, 2021, 547-551; A. DRIGAS – L. KOUKIANAKIS, *Government Online: An E-Government Platform to Improve Public Administration Operations and Services Delivery to the Citizen*, in *Proceedings of the WSKS 2009*, Chania, Crete, Greece, 2009, 523-532.

tali piattaforme intersecano la PDND, che va a costituire quella “piattaforma di piattaforme” in grado di garantire piena interoperabilità tra i dati che la trapassano⁵³⁵.

II.2. Riflessi sulla smart governance

La complessità che caratterizza le Città del futuro ha raggiunto un livello tale per cui la digitalizzazione e la collaborazione tra p.a. e soggetti privati rappresentano due fattori essenziali ineludibili, poiché nessun singolo attore (sia esso pubblico, sia esso privato) può avere le conoscenze e le risorse adeguate ad affrontare tale complessità singolarmente e senza il supporto delle ICTs⁵³⁶. In questo quadro l’applicazione di piattaforme di servizi digitali può contribuire all’affermazione di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nell’ambito della *governance*, necessaria per misurare le esigenze della collettività e disegnarne le risposte. Ciò segna il progressivo mutamento da un sistema autoritativo alla logica della co-creazione⁵³⁷, ove la partecipazione diviene al contempo elemento di *smartness* e chiave di legittimazione dell’utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale ed algoritmi nelle attività amministrative⁵³⁸. Tanto premesso, la multidimensionalità dei possibili approcci alla dimensione *smart* delle Città Intelligenti si riflette nella varietà di piattaforme digitali

⁵³⁵ Un modello simile si rinviene nell’esperienza estone del portale “X-Road”. Relativamente al processo di digitalizzazione intrapreso dall’Estonia si vedano E. KARO et al., *Introduction to the Special Issue: Public Administration, Technology and Innovation*, in *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13, 1/2012, 4 ss.; K. TAMMELL, *Creating Shared Service Centers for Public Sector Accounting: The Case of Estonia*, Tallinn University of Technology Press, 2017, 4 ss.

⁵³⁶ M. RAZAGHI – M. FINGER, *Smart Governance for Smart Cities*, cit., 681; C. NUNES SILVA, *Global Trends in Local Governance*, in Id. (eds) *Contemporary Trends in Local Governance. Local and Urban Governance*, Springer, Cham, 2020, 1-19; L. HÄIKIÖ, *From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance*, in *Local Government Studies*, 38/4, 2012, 415-435.

⁵³⁷ S. SECINARO et al., *Does Citizen Involvement Feed on Digital Platforms?*, in *International Journal of Public Administration*, 2021, 2.

⁵³⁸ I. ALBERTI, *La partecipazione procedimentale per legittimare gli algoritmi nel procedimento amministrativo*, in R. CAVALLO PERIN (a cura di) *L’amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull’intelligenza artificiale*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino, 2021, 285-298.

impiegate per la realizzazione di strutture di *governance* innovative⁵³⁹, che spazia dalle cd. “*urban-data platforms*”⁵⁴⁰ alle “*media-platform*”⁵⁴¹ alle vere e proprie piattaforme per *l’e-government*⁵⁴². La trasformazione istituzionale della p.a. locale muove così anche attraverso la diffusione di piattaforme di servizi digitali atte a rafforzare i processi decisionali della p.a. sulla base della collaborazione tra i diversi *stakeholder*. In sostanza, le piattaforme permettono di creare un effetto sinergico dato dalla digitalizzazione dei flussi informativi e dalla relativa condivisione delle informazioni che attraversano tali flussi in quantità elevate. Se è pur vero che le piattaforme nazionali per l’attuazione di un sistema di *e-government* nascono per supportare la razionalizzazione dei processi di *back-office* o di *front-end* della p.a., è anche vero che esse sono disegnate per interoperare in modo organico, in modo tale da favorire la realizzazione di processi distribuiti e la standardizzazione dei flussi di dati tra amministrazioni. Ciò rileva nel quadro di un’evoluzione delle piattaforme digitali nell’ambito dell’approccio GaaP, soprattutto per favorire la partecipazione attiva dei cittadini-utenti mediante il raggiungimento di elevati standard di sicurezza all’interno dei vari processi della pubblica amministrazione⁵⁴³. Inoltre, l’attuazione di modelli di

⁵³⁹ Nell’amministrazione delle Città, la *partnership* tra la p.a. locale e la società è ricercata attraverso la configurazione di tali ecosistemi che combina l’infrastruttura tecnologica messa a disposizione dall’ente (pubblico) proprietario della piattaforma con un’ampia gamma di partecipanti esterni (cittadini e imprese, società), che hanno l’opportunità di partecipare, dando impulso alla creazione di servizi innovativi.

⁵⁴⁰ Cfr. R. KITCHI – N. MOORE-CHERRY, *Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: The case of Metropolitan Boston*, in *Regional Studies*, vol. 55, n. 12/2021, 1913-1923; S. VAN DER GRAAF – P. BALLON, *Navigating platform urbanism*, in *Technol. Forecast. Soc. Chang.*, vol. 142/2019, 364-372.

⁵⁴¹ Cfr. O. M. GIL, E. CORTÉS-CEDIEL, I. CANTADOR, *Citizen participation and the rise of digital media platforms in smart governance and smart cities*, in *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, vol. 8, n. 1/2019, 19-34.

⁵⁴² Su cui ci si concentrerà *infra*, par. II.3., *L’approccio “Government-as-a-Platform”*.

⁵⁴³ In argomento L. SIDERIS et al. (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014. Va inoltre sottolineato che i sistemi di *e-government* sono i più grandi sistemi software mai utilizzati. Ciò è legato anche alle caratteristiche dei dati che alimentano le banche-dati pubbliche, spesso sensibili (personali, segreti, aziendali, ecc.) e sparsi in vari componenti. Quando i dati necessari non devono essere direttamente accessibili alle persone che li interrogano, la soluzione può essere basata su un’architettura orientata ai servizi. A tal fine, i dati

smart governance mediante piattaforme digitali nell'ambito delle p.a. locale svolge un ruolo cruciale nella strutturazione di cd. “*platform-ecosystems*”⁵⁴⁴ (che possono essere tradotti come “ecosistemi di piattaforma”⁵⁴⁵). A differenza del settore privato, le ragioni che motivano l'adozione delle piattaforme da parte della p.a. locale si concentrano su come offrire ai cittadini servizi digitali adeguati all'era dei rapidi cambiamenti tecnologici, sociali ed economici⁵⁴⁶. Si tratta di garantire un'amministrazione dinamica, agile e innovativa, che sa cogliere nella partecipazione un elemento essenziale per la definizione di politiche pubbliche che rispondano alle esigenze dei cittadini e orientare, già a monte, un'amministrazione effettiva⁵⁴⁷. Ciò consente di mettere in luce come i modelli di *governance* basati sulle piattaforme digitali possano favorire un'interazione fluida e sinergica tra i vari attori attraverso quattro asset fondamentali della *Smart City*, ossia le persone, i dati, le infrastrutture e la tecnologia⁵⁴⁸. Nonostante le ICTs siano sempre più diffuse e accessibili alla popolazione, esse non possono integralmente sostituire la responsabilità umana, ma

possono essere utilizzati da applicazioni che producono informazioni, a condizione che i risultati dell'applicazione (cioè le informazioni) siano controllati da un ente fidato. Sul tema cfr. J. KRAL, *e-Government: Challenges and Lost Opportunities*, in *Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science Perspective*, in M.D. LYTRAS. et al. (eds.), *Lecture Notes in Computer Science*, cit., 484.

⁵⁴⁴ In diversi Paesi del mondo sono stati adottati diversi tipi di servizi governativi elettronici. La transizione è spesso guidata dai benefici che si vedono, ad esempio, in termini di efficienza, risparmio di denaro e responsabilizzazione dei cittadini. Tuttavia, i modelli attuali spesso non tengono sufficientemente conto dei cittadini. Per definire e spiegare questo fenomeno, è quindi essenziale affrontare l'argomento utilizzando un punto di vista ecosistemico e presentando il concetto di "ecosistema di e-government", che trova le sue radici in un fondamento filosofico sulla cittadinanza. See further M. M. RANTANEN et al., *E-Government Ecosystem: A new view to explain complex phenomenon*, in *42nd International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*, IEEE, 2019, 1408-1413.

⁵⁴⁵ La traduzione è mia. In riferimento agli aspetti contenutistici si cfr. M. KITSING – J. VALLISTU, *Future of Governance for Digital Platform Ecosystems*, in *Proceedings of Fifth International Congress on Information and Communication Technology*, in X. S. YANG et al. (eds), *Advances in Intelligent Systems and Computing*, Springer, Singapore, 2021, 334-341.

⁵⁴⁶ P. REPETTE et al., *The Evolution of City-as-a-Platform*, cit., 45.

⁵⁴⁷ Ibid.

⁵⁴⁸ D. BOLLIER, *The City as Platform: How Digital Networks Are Changing Urban Life and Governance*, The Aspen Institute, Washington DC, 2016, 44 ss.

debbono piuttosto rappresentare un mezzo integrato per risolvere problemi complessi, fornendo maggiore interattività, qualità ed efficienza delle amministrazioni pubbliche⁵⁴⁹. In questo senso, la *smart governance* in un modello GaaP muove dall'utilizzo aggregato (nonché dalla valorizzazione) di flussi di conoscenza, dati e informazioni – in entrata e in uscita – per promuovere l'innovazione⁵⁵⁰. Ne discende la necessità di rammentare che, nei modelli di *smart governance*, ove la p.a. sfrutta l'esperienza dei cittadini-utenti per sviluppare servizi digitali “intelligenti”⁵⁵¹, le tecnologie digitali richiedono pur sempre una logica consensuale, trasparente, efficace e inclusiva⁵⁵² per promuovere nuovi spazi aperti di collaborazione nel rispetto delle garanzie costituzionali dell'agire amministrativo⁵⁵³.

⁵⁴⁹ In questo senso D.U. GALETTA, *Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens?*, in *European Public Law*, vol. 25, n.2/2019, 171 ss. Cfr. Anche P. REPETTE et al., *The Evolution of City-as-a-Platform*, cit., 39 ss.; C. I. VELASCO RICO, *Smart Cities for all: Usability and Disability Bias*, in *European review of Digital Administration and Law*, vol. 2, n.1/2021, 157 ss.

⁵⁵⁰ Si v. L. SARTORI, *Open Government; What Else?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2013, 753 ss.; H.W., CHESBROUGH et al., *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, 2006, *passim*; J. VON LUCKE, K. GROSSE, *Open Government Collaboration. Opportunities and Challenges of Open Collaborating With and Within Government*, in M. GASCÒ-HERNANDEZ (a cura di), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, New York, 2014, 189 ss.

⁵⁵¹ In argomento si veda in particolare N. KOMNINOS, *Intelligent cities: Towards interactive and global innovation environments*, in *Int. J. Innov. Reg. Dev.*, n. 1/2009, 337-355; K.A. PASKALEVA, *The smart city: A nexus for open innovation?*, in *Intell. Build. Int.*, n. 3/2011, 153-171; S. SECINARO et al., *Does Citizen Involvement Feed on Digital Platforms?*, cit., 1-19.

⁵⁵² Ciò pone in luce una necessità di dare maggiore attenzione, da un lato, l'autonomia con cui i partecipanti possono produrre nuovi contenuti senza l'aiuto dei creatori originali della piattaforma; dall'altro, la progettazione partecipativa dell'infrastruttura delle piattaforme con regole chiare e un'architettura di sistema interoperabile. M. ALHAWAWSHA – T. PANCHENKO, *Open Data Platform Architecture and Its Advantages for an Open E-Government*, in Z. HU et al. (eds.), *Advances in Computer Science for Engineering and Education III. Advances in Intelligent Systems and Computing* Springer, Cham, 2021, 631-639.

⁵⁵³ A. J. MEIJER – M. P. BOLÍVAR, *Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance*, in *Int. Rev. Adm. Sci.*, n. 82/ 2016, 392-408. Per una panoramica critica sul ruolo dell'apertura e della trasparenza nelle strategie di e-Government, cfr. F. BANNISTER – R. CONNOLLY, *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government*, in *Policy and Internet*, n. 3/2011, 1 ss.

II.3. L'approccio "Government-as-a-Platform"

Secondo l'approccio *Government-as-a-Platform*⁵⁵⁴ (GaaP) le piattaforme digitali per la p.a. consentono di creare una rete di servizi (ecosistema) fondata su dati elaborati tramite sistemi intelligenti autonomi. Ogni ecosistema ha caratteristiche diverse, che evolvono come risultato dell'attività di orchestrazione della produzione di dati e vengono utilizzate per stimolare la generatività degli ecosistemi⁵⁵⁵. In questo contesto, il concetto di *Government-as-a-Platform* implica una struttura di coordinamento tra più livelli amministrative che passa da relazioni chiuse a relazioni aperte e orizzontali attraverso la condivisione dei dati e l'interoperabilità degli stessi, nonché aprendo i processi di produzione dei servizi ad attori che tradizionalmente svolgono un ruolo esterno alla p.a.⁵⁵⁶. Tale modello si basa su una nuova modalità di concepire i servizi pubblici digitali, fondata sullo sviluppo collaborativo da parte di diversi *stakeholder* per mettere a sistema le esigenze e le conoscenze dei singoli attori nella prospettiva di creare *smartness*. Di conseguenza, il GaaP può essere definito come un approccio orientato alla creazione di un ecosistema di innovazione dei servizi digitali della p.a.⁵⁵⁷. All'interno di questo modello, l'Amministrazione assume il ruolo di coordinatore, *rectius* abilitatore⁵⁵⁸, fungendo da "facilitatore della collaborazione" mediante la predisposizione di una infrastruttura che funge da "piattaforma di

⁵⁵⁴ T. O'REILLY, *Government as a platform*, in *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, n. 1/2011, 13-40. Nel suo pionieristico scritto *Government-as-a-Platform*, O'Reilly delinea i fattori chiave che rendono il GaaP nel settore pubblico più efficiente di altre configurazioni organizzative. In argomento anche D. LINDERS, *From E-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, vol. 29, n. 4/2012, 446-454.

⁵⁵⁵ A. GHAZAWNEH – O. HENFRIDSSON, *Balancing platform control and external contribution in third-party development: The boundary resources model*, in *Information Systems Journal*, vol. 23, no. 2/2012, 174.

⁵⁵⁶ A. CORDELLA – A. PALETTI, *Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case*, in *Government Information Quarterly*, vol. 36, n. 4/2019, 101 s.

⁵⁵⁷ S. REPONEN, *Government-as-a-platform: enabling participation in a government service innovation ecosystem*, cit., 61 ss.

⁵⁵⁸ T. O'REILLY, *Government as a Platform*, cit., 14.

piattaforme”. La raccomandazione EULF sulla standardizzazione e il riutilizzo⁵⁵⁹ prevede che le Amministrazioni prendano in considerazione l’adozione di un approccio GaaP per la condivisione di componenti e dati nell’interscambio delle informazioni tra soggetti pubblici, consentendo di riutilizzare i dati nel modo più efficace e ampio possibile in ossequio ai principi sopra descritti⁵⁶⁰. A questo proposito, la standardizzazione, la modularità e il riutilizzo dei dati sono caratteristiche cruciali per la creazione di ecosistemi delle piattaforme di servizi per la p.a. in grado di superare la logica compartimentale che ancora oggi caratterizza molte amministrazioni locali. Tale approccio, in sostanza, offre un modello innovativo di amministrazione pubblica digitale verso strutture orizzontali fondate su piattaforme centrali che raccolgono a sistema i dati comuni in modo strategico, omogeneo e interoperabile secondo il modello GaaP⁵⁶¹, al fine di massimizzare il potenziale dato dall’integrazione delle ICTs nell’azione amministrativa⁵⁶². In particolare, il modello GaaP prevede la possibilità di erogare servizi pubblici digitali attraverso: 1) dataset e registri condivisi centrali, ossia le cd. banche dati di interesse nazionale⁵⁶³; 2) una serie di piattaforme che garantiscono

⁵⁵⁹ Recommendation 10: *Adopt a common architecture to develop digital government solutions, facilitating the integration of geospatial requirements*, in R. BOGUSLAWSKI et al., *European Union Location Framework Blueprint, JRC Technical Report*, European Commission, 2020, 54-57. Online: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117551/jrc117551_eulf_blueprint_v4.0.pdf, data ultimo accesso 13.12.2021.

⁵⁶⁰ Cfr. *supra*, par. II.1. *L’evoluzione delle piattaforme digitali*.

⁵⁶¹ Per una ricognizione comparatistica sull’implementazione del modello GaaP nei vari paesi europei sia consentito il richiamo a V. VAIRA, *Innovation and local governance: the Government-as-a-Platform approach*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2021, 1-42 (spec. 17-24).

⁵⁶² Cfr. *infra*, Figura 3, *Sistema GaaP nazionale*.

⁵⁶³ Con riferimento alla creazione dei dataset centrali, l’art. 60, comma 3-bis del CAD ha individuato le seguenti basi di dati di interesse nazionale (ossia “*basi di dati affidabili, omogenee per tipologia e contenuto, rilevanti per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle Pubbliche amministrazioni e per fini di analisi. Esse costituiscono l’ossatura del patrimonio informativo pubblico, da rendere disponibile a tutte le PA, facilitando lo scambio di dati ed evitando di chiedere più volte la stessa informazione al cittadino o all’impresa*”): il Repertorio nazionale dei dati territoriali (RNDT) - Titolare: AgID; l’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) - Titolare: Ministero dell’Interno; la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) - Titolare: ANAC; il Casellario giudiziale - Titolare: Ministero della Giustizia; il Registro delle imprese - Titolare: UnionCamere; gli Archivi automatizzati

“modularità” dell’offerta di servizi pubblici; 3) modelli di interoperabilità applicativa per facilitare l’interscambio di dati (tramite API); 4) soluzioni cloud per garantire scalabilità e sicurezza della rete.

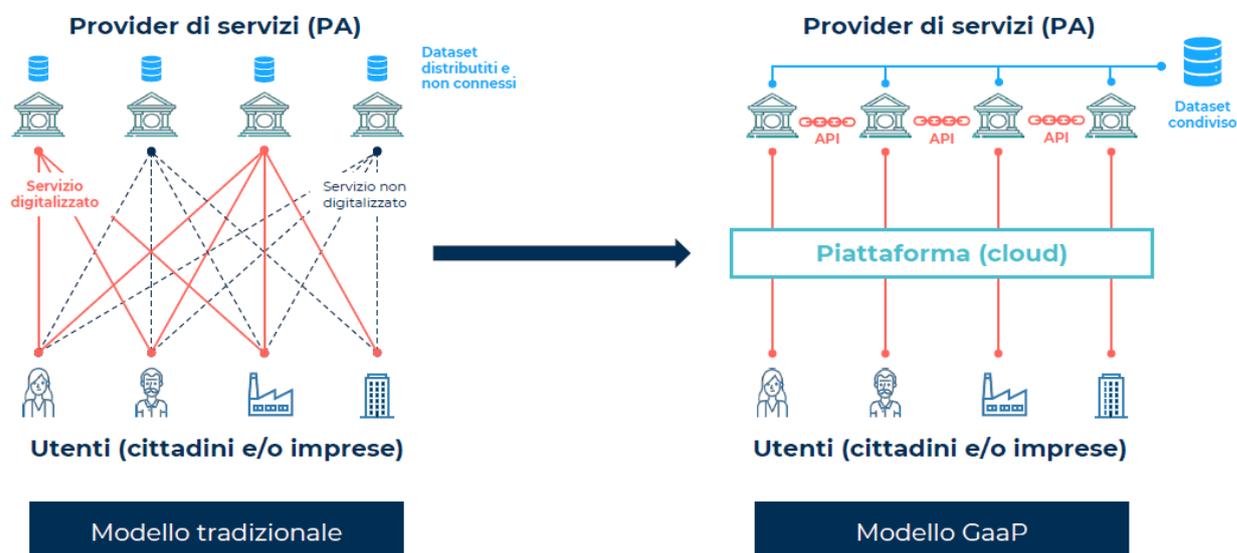


Figura 3, *Sistema GaaS nazionale*, Fonte: Osservatorio Agenda Digitale, Atti del Convegno “Il digitale chiama: l’Italia risponde?” del 31.1.2022, online: <https://www.osservatori.net/it/eventi/on-demand/convegni/digitale-chiama-italia-risponde-convegno> (data ultima consultazione 19.12.2023);

III. Le sfide

III.1. La questione del digital divide

La rapida diffusione delle nuove tecnologie, pur migliorando l’efficienza della pubblica amministrazione, va inevitabilmente ad aggravare le discriminazioni, specialmente quelle legate all’età, alla formazione, alla posizione geografica, alla

in materia di immigrazione e di asilo - Titolare: Ministero dell’Interno; l’Anagrafe nazionale degli assistiti (ANA) - Titolari: Ministero dell’Economia e delle Finanze e Ministero della Salute; l’Anagrafe delle aziende agricole - Titolari: Regioni e Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. l’Archivio nazionale dei veicoli – Titolare: Dipartimento per i trasporti terrestri; l’Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida – Titolare: Dipartimento per i trasporti terrestri; il Sistema informativo dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) – Titolare: ; l’Anagrafe nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU) - Titolare: ISTAT e Agenzia delle Entrate; l’Indice nazionale dei domicilia digitali delle persone fisiche, dei professionisti e degli altri enti di diritto privato, non tenuti all’iscrizione in albi, elenchi o registri professionali o nel registro delle imprese (INAD) – Titolare: AgID.

disabilità ecc., alimentando così il divario digitale⁵⁶⁴. Di qui il problema dell'accesso alle informazioni, alla rete, alle tecnologie che interessa per la maggior parte le persone anziane. Invero, secondo i dati della Commissione europea, 150 milioni di persone (circa il 30% della popolazione europea), non ha mai utilizzato internet, e tale gruppo è largamente costituito da persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni di età – oltre a persone disoccupate, a basso reddito e con un basso livello di istruzione⁵⁶⁵. Peraltro, in un'epoca storica in cui il tasso di invecchiamento della popolazione è in costante crescita, e così, giocoforza, la domanda di beni e servizi legata a tale fenomeno (si pensi alle prestazioni sanitarie e socioassistenziali)⁵⁶⁶ il miglioramento della qualità della vita dei cittadini è inevitabilmente sempre più connesso ad una p.a. digitale, e dunque alla possibilità di fruire pienamente ed equamente dei servizi pubblici online⁵⁶⁷. Di qui l'attenzione alla definizione di misure per il superamento del divario digitale che costituisce, peraltro, un obiettivo dell'Unione europea, come specificato, *inter alia*, nella comunicazione della Commissione del 14 settembre 2016 sulla “*Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*”⁵⁶⁸. Colmare il gap tecnologico aiuta i gruppi socialmente svantaggiati a partecipare alla società digitale a condizioni di accesso alle informazioni eque rispetto agli altri cittadini⁵⁶⁹. Ciò sotto due profili tra loro concatenati: un primo profilo prettamente tecnologico-infrastrutturale, ed un secondo e più delicato profilo che concerne il piano dell'effettività dell'accessibilità (in concreto) ai dati e alle informazioni presenti sulla

⁵⁶⁴ F. GASPARI, *Smart City*, cit., 41.

⁵⁶⁵ Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., par. 2.6.

⁵⁶⁶ Cfr. D. VESCHI, *I costi della non autosufficienza in Italia: il ruolo del settore pubblico e di quello privato*, in *Pol. Dir.*, n. 2/2015, 361 ss.

⁵⁶⁷ Non solo sotto il profilo del cd. *e-government*, ma anche con riferimento a servizi *e-health*, *e-learning* etc.

⁵⁶⁸ Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea*, COM/2016/0587 final.

⁵⁶⁹ Così la Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Un'agenda digitale europea*, cit., par. 2.4 ss.

rete⁵⁷⁰. In altre parole, nella società interconnessa il divario digitale rappresenta un ostacolo di ordine economico e sociale, che limita “di fatto” la libertà e l’eguaglianza dei cittadini sia con riguardo all’accesso alle infrastrutture, sia con riguardo alle competenze necessarie per un uso consapevole ed effettivo della rete⁵⁷¹. Come emerge dal *Digital Economy and Society Index* (DESI – indice per la misurazione dei risultati in ambito digitale conseguiti dagli Stati membri dell’UE) l’Italia è quartultima in Europa per le performance digitali e diciassettesima con riferimento alla connettività⁵⁷². Dal momento che l’accesso all’infrastruttura digitale (cd. accesso alla rete) è strettamente collegato al pieno esercizio di libertà e diritti di sicura rilevanza costituzionale quali diritto all’informazione, alla comunicazione, all’istruzione ecc., di recente anche nella giurisprudenza si richiama la strumentalità dell’accesso alla rete internet rispetto all’esercizio di diritti costituzionalmente garantiti⁵⁷³, affermando così l’emergere di un principio di “buona amministrazione digitale”⁵⁷⁴. In linea con tale

⁵⁷⁰ Sul tema si rimanda a P. OTRANTO, *La garanzia di accesso alla rete e la città connessa*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, n. 3/2021, 77 ss.

⁵⁷¹ Ivi, 82.

⁵⁷² Sul punto, cfr. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>. (data ultima consultazione 23.7.2023).

⁵⁷³ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-ter, 23 novembre 2020 n. 7239 (ord.). La controversia atteneva alla legittimità del decreto del Ministro dello Sviluppo economico, del 7 agosto 2020, che ha previsto un contributo economico in favore delle famiglie a basso reddito quale misura a sostegno della domanda di servizi di connessione a internet in banda ultra-larga (c.d. “piano *voucher*”). In particolare, il T.A.R. Lazio ha osservato, per quanto rileva ai nostri fini, che il decreto ministeriale impugnato doveva considerarsi legittimo in quanto volto ad assicurare “in modo celere, attraverso una procedura semplificata diritti costituzionalmente garantiti (allo studio e al lavoro) nella fase emergenziale”. Sebbene la decisione — comprensibilmente, considerata la sede cautelare — non affronti il tema del fondamento costituzionale del diritto di accesso a internet, il richiamo a diritti costituzionalmente garantiti, esercitati attraverso il mezzo, rappresenta un significativo progresso della giurisprudenza e offre un contributo al dibattito, sviluppatosi per lo più in ambito dottrinale, sulla crescente incidenza della rete sull’assetto dei rapporti e degli interessi.

⁵⁷⁴ Per una puntuale analisi tra il legame tra il diritto ad una buona amministrazione e l’utilizzo delle tecnologie ICT, ivi compresa l’Intelligenza Artificiale si v. D. U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (Il procedimento amministrativo, fra diritto UE e tecnologie ICT)*, in R. CAVALLO PERIN – EAD. (a cura di), *Il Diritto dell’Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, 85-117.

approccio, il 5 novembre del 2020 veniva presentato un disegno di legge costituzionale (A.C. 2769)⁵⁷⁵ di modifica dell'art. 21, comma 6, Cost. per l'inserimento dell'inciso: “*Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizione di parità, con modalità tecnologicamente adeguate tali da favorire la rimozione di ogni ostacolo di ordine economico e sociale*”. La “battaglia” per un Internet universale e aperto, basato sulla libertà di espressione e la neutralità della Rete prendeva piede già nel 2010 con la proposta di introdurre l'art. 21-bis, con il quale disciplinare un autonomo diritto di accesso a Internet⁵⁷⁶. A questa posizione hanno fatto seguito diverse proposte di legge, tra cui quella di introdurre il diritto “sociale” di accesso alla rete Internet. Nonostante ciò, la dottrina maggioritaria contesta la necessità di una modifica costituzionale, ritenendo sufficiente fare capo ad un'interpretazione evolutiva dell'articolo 21 Cost.⁵⁷⁷, da collocarsi nel contesto più ampio del diritto all'informazione⁵⁷⁸. Inoltre, è stato osservato che se il principio di uguaglianza sostanziale sollecita la Repubblica ad intervenire per rimuovere le diverse cause di discriminazione che determinano l'esclusione dal contesto sociale ed economico di una consistente parte di cittadini, si può agevolmente includere tra gli obiettivi egualitari anche quello di eliminare il *digital divide* che preclude la possibilità a tutti i cittadini di partecipare a nuove modalità di

⁵⁷⁵ Proposta di legge costituzionale Madia e Orlando: “Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto di accesso alla rete internet” (n. 2769), presentata il 5 novembre 2020. Il testo della proposta è visionabile online: <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.2769.18PDL0123130.pdf> (ultimo accesso in data 17/7/2023).

⁵⁷⁶ La proposta di Rodotà fu convertita nel disegno di legge costituzionale Di Giovan Paolo, Poretti: “Introduzione dell'art. 21-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso a Internet” (n. 2485), presentata il 6 dicembre 2010. Su questa iniziativa cfr. G. Azzariti, Internet e Costituzione, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011 (8 novembre 2011).

⁵⁷⁷ In questo senso P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in www.giurcost.org/studi/Costanzo15 (ultimo accesso in data 3/6/2023) e A. ROSSETTI, *È necessario il diritto all'accesso alla rete?* in M. PIETRANGELO (a cura di), *Il diritto di accesso ad Internet*, Atti della tavola rotonda svolta nell'ambito dell'IGF Italia, Roma, 30 novembre 2010, ITTIG-CNR, Serie “Studi e documenti”, n. 9, Napoli, Esi, 2011, 96 e ss.

⁵⁷⁸ Cfr. Corte cost. n. 153 del 1987, che ha sancito l'esistenza di un vero e proprio diritto all'informazione. Sul tema si v. V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2000, 271.

lavoro e di sviluppo economico (c.d. solidarietà digitale)⁵⁷⁹. È dunque anche in una prospettiva solidaristica che va collocato il ruolo della p.a. locale, diretto a colmare il divario nell'utilizzo delle tecnologie informatiche da parte dei privati (art. 8 del CAD), sia sensibilizzandoli sulla necessità di partecipare alla rete in quanto strumento di sviluppo della personalità⁵⁸⁰, sia rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale (*upgrade* tecnologico e infrastrutturale e programmi di formazione volti all'alfabetizzazione informatica diffusa di tutta la popolazione). Dal report “*Broadband coverage Europe 2021*” della Commissione Europea emerge che l'Italia presenta una disparità tra i livelli di copertura di alcune regioni e quelli delle aree rurali⁵⁸¹. Nel 2021 i servizi di banda larga *Next generation access* (NGA) ad alta velocità erano disponibili per il 97,0% delle famiglie italiane e per l'88,4% delle famiglie rurali italiane. Ciò a comprova del fatto che, nonostante la digitalizzazione del territorio italiano stia avanzando abbastanza speditamente, con progressive implementazioni di infrastrutture a “banda ultra-larga”, i divari territoriali sono ancora rilevanti.

III.2. La smartness tra semplificazione, digitalizzazione e buona amministrazione

Come già rilevato nei capitoli precedenti, la qualità delle istituzioni influisce marcatamente sulla crescita economica della collettività e rappresenta un fattore rilevante di incentivo – o disincentivo – per gli investimenti⁵⁸². La complessità e l'inefficacia dei processi decisionali pubblici costituiscono il riflesso dell'inflazione normativa che pervade l'azione amministrativa e la sua organizzazione, caratterizzata dalla sovrapposizione delle funzioni tra un elevato numero di uffici⁵⁸³. Si tratta,

⁵⁷⁹ P. OTRANTO, *La garanzia di accesso alla rete e la città connessa*, cit., 92 ss.

⁵⁸⁰ A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2008, 4 e ss.

⁵⁸¹ Commissione UE, *Broadband Coverage in Europe 2021 Mapping progress towards the coverage objectives of the Digital Decade*, online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-coverage-europe-2021> (spec. pp. 120-124), data ultima consultazione 11.10.2022.

⁵⁸² Cfr. *supra*, Cap. 1, *passim*.

⁵⁸³ C. LACAVA, *Insedimenti produttivi e semplificazione: lo sportello unico alle imprese*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/2001, 589.

pertanto, di una complessità che, oltre alla razionalizzazione a livello delle fonti normative che regolano i procedimenti amministrativi (c.d. semplificazione normativa)⁵⁸⁴, richiede un intervento di maggiore entità per dirsi effettivo⁵⁸⁵. In questo senso, la semplificazione dei pubblici poteri (c.d. semplificazione amministrativa)⁵⁸⁶ tenta di incidere in maniera specifica su due fronti. Da un lato, essa vuole impattare sulla modalità di azione amministrativa tramite l'introduzione di istituti volti a snellire il procedimento (ad esempio riducendone le fasi e gli adempimenti che lo caratterizzano), contenendolo entro i termini cristallizzati nella normativa vigente⁵⁸⁷. Da altro lato, la semplificazione vuole agire anche sul versante organizzativo mediante interventi di razionalizzazione degli uffici e, di conseguenza, delle funzioni cui questi sono preposti⁵⁸⁸. Emerge dunque una valenza trasversale, che fa della semplificazione un elemento necessario per l'innovazione, nonché strategico per agevolare la ripresa economico-sociale e attuare la *Smart City*⁵⁸⁹. Nondimeno, il rapporto tra celerità e garanzia riflette l'esigenza di contemperare maggiore efficienza dell'amministrazione

⁵⁸⁴ Sull'ampiezza del tema della semplificazione e sull'opportunità di tenere distinta la semplificazione normativa da quella amministrativa, cfr. E. CASSETTA, *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss. Si vedano inoltre G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.; A. TRAVI, *La liberalizzazione*, ivi, 645 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione e l'orologio di Taylor*, ivi, 669 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione*, ivi, 757. Sul punto, cfr. anche, S. CASSESE – B.G. MATTARELLA, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in S. CASSESE - S. GALLI (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, 29 ss.

⁵⁸⁵ G. CORSO – M. DE BENEDETTO – N. RANGONE (a cura di), *Diritto Amministrativo effettivo. Una introduzione*, cit., *passim*.

⁵⁸⁶ Anch'essa, come la semplificazione normativa, assume carattere trasversale, sino ad elevarsi a principio generale dell'ordinamento giuridico. Sul punto si segnalano, *ex multis*, L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le regioni*, 2-3/1997, spec. 334 s.; EAD., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 403; V. CERULLI IRELLI – F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.; L. VANDELLI – G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1999.

⁵⁸⁷ M. DE BENEDETTO – M. MARTELLI – N. RANGONE, *La qualità delle regole*, cit., *passim*.

⁵⁸⁸ S. AGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *DPCE Online*, vol. 47, n. 2, 2021, 2092.

⁵⁸⁹ R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2020, 905.

da un lato, e un sistema di garanzie a favore dei cittadini dall'altro⁵⁹⁰. Entro questa equazione si inserisce il discorso sull'innovazione della p.a. locale, partendo dalla sua digitalizzazione⁵⁹¹. Nella prospettiva della p.a. digitalizzata, questo aspetto si ricollega inevitabilmente all'interesse del privato a che una decisione venga presa in tempi brevi⁵⁹², senza adempimenti eccessivamente onerosi e sulla base di un'istruttoria adeguatamente supportata da dati, che oggi possono e devono essere acquisiti con il ricorso alle nuove tecnologie informative⁵⁹³. Ciò si palesa in maniera sempre più evidente con riguardo al ruolo degli enti locali nell'era della transizione digitale ed ecologica, determinando differenze sostanziali nelle dinamiche di sviluppo economico. Su impulso del diritto europeo all'affermazione di politiche legislative di semplificazione negli Stati membri, già a partire dagli anni '90 la semplificazione del sistema amministrativo italiano si è affermata come uno dei principali programmi complessivi di riforma della p.a. Sin da allora, gli interventi legislativi hanno posto l'enfasi sull'interconnessione tra semplificazione e un insieme di diritti e di interessi che delineano i tratti costitutivi della cittadinanza amministrativa e digitale verso un "diritto alla semplicità dell'azione amministrativa"⁵⁹⁴. Siffatta prospettiva si fonda sul riconoscimento di un ambito sociale che si caratterizza come un ordinamento

⁵⁹⁰ E. CASSETTA, *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, 3 ss.

⁵⁹¹ In argomento N. RANGONE, *Nuove tecnologie per la regolazione e le decisioni amministrative*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022, 175-195.

⁵⁹² Cfr. v. S. DE NITTO, *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 3, 2021, 783 ss.

⁵⁹³ Cfr. D.U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo fra diritto UE e tecnologie ICT)*, cit., 85 ss.

⁵⁹⁴ Sul tema si veda, tra i molti, P. CARROZZA, *Le riforme degli anni novanta in Italia: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 11. Seminario 2000, Giappichelli, Torino, 2001, il quale evidenzia che la spinta verso interventi di riforma per semplificare le p.a. italiane derivò dalla «necessità di rispettare i rigidi parametri di convergenza delle economie "nazionali" imposti dal Trattato di Maastricht e dall'obiettivo comune della moneta unica [...] mediante la riduzione della spesa pubblica, la riduzione del disavanzo e degli apparati pubblici». Si v. anche S. PELLIZZARI, *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico*, 1/2012, 265-298.

complesso⁵⁹⁵. Di fronte alla complessità, le istituzioni possono condizionare direttamente il diverso grado di produttività dei territori, ovvero produrre effetti indiretti, agevolando l'innovazione mediante un'azione semplice⁵⁹⁶. Nel primo caso diviene dunque decisivo il ruolo della semplificazione amministrativa intesa quale causa ed effetto della rimozione (o quanto meno della riduzione) di tutto ciò che rallenta e rende difficoltosa l'interlocuzione tra impresa e p.a., elidendo l'esercizio del potere al fine di rafforzare il principio di autoresponsabilità del privato ogniqualvolta non vengano in rilievo interessi cd. sensibili⁵⁹⁷. Così, ad esempio, quando il focus della semplificazione si pone sul titolo abilitativo richiesto in ordine ad una determinata attività economica⁵⁹⁸ (cd. liberalizzazione) ne discende la rimozione delle limitazioni e dei vincoli procedurali da attivare obbligatoriamente ai fini del legittimo avvio ed esercizio di un'attività economica⁵⁹⁹. Al contrario, quando non si elimina il procedimento autorizzatorio, ma s'intende ridurne i tempi e il numero di adempimenti, la semplificazione passa necessariamente dalla riduzione dei c.d. oneri informativi⁶⁰⁰. Con riguardo a entrambi i profili, la digitalizzazione delle procedure amministrative in

⁵⁹⁵ M. PROTTO, *Il diritto debole. Dal rapporto all'organizzazione: andata e ritorno*, in R. CAVALLO PERIN et al. (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, 2016, 101.

⁵⁹⁶ T. ORLANDO – G. ROMA, *La difficoltà di fare impresa in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2020, 313.

⁵⁹⁷ R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, cit., 907.

⁵⁹⁸ Tale aspetto sarà declinato e approfondito nelle procedure autorizzatorie per le attività produttive *infra*, Cap. 4.

⁵⁹⁹ Si v. *ex multis*, G. STRAZZA, *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; G. NAPOLITANO, *Liberalizzazioni e buona amministrazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 3, 2015, 293 ss.; C. LAMBERTI, *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, n.1/2013, 10 ss.; M. RAMAJOLI, *Liberalizzazioni. Una lettura giuridica*, in *Il Diritto dell'economia*, fasc. 3, 2012, 507-528. Anche questo aspetto sarà declinato e approfondito nelle procedure autorizzatorie per le attività produttive *infra*, Cap. 4, e, nello specifico, al par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁶⁰⁰ D. TROMBINO, *Le recenti riforme alla PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2017, 4. Sull'argomento si segnala inoltre S. SALVI, *La misurazione e la riduzione degli oneri burocratici: il nuovo programma*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 1, 2015, 16 ss.

ossequio al “*once-only principle*”⁶⁰¹ (o principio “*una tantum*”) e ai suoi corollari⁶⁰² costituisce una prerogativa fondamentale per dare sostanziale efficacia alle dinamiche di *smartness* basate sulla completa digitalizzazione dei flussi informativi e l’interoperabilità dei dati. Tale aspetto assume particolare rilievo quando integrato all’interno di piattaforme digitali, che permettono di ripensare i processi in maniera totalmente innovativa.

IV. Le opportunità di innovazione nello Sportello Unico per le Attività Produttive

La *Smart City* rappresenta un volano per l’economia⁶⁰³ e costituisce un contesto ideale per le imprese (e non solo per quelle “tradizionali”) in quanto agevola la nascita di nuove forme di impresa caratterizzate da un elevato tasso tecnologico, come le cd. “start-up innovative”⁶⁰⁴. La *smartness* applicata allo sviluppo economico delle Città passa inoltre dalla capacità delle p.a. di capire, incorporare e promuovere l’innovazione. Dalla concezione olistica della *Smart City* emerge, tra le caratteristiche previste nel *European Smart City Project*⁶⁰⁵, la competitività della città, che si esprime – anche, ma non solo – in termini di attrattività dei territori, capacità innovativa e produttività⁶⁰⁶. Negli ultimi anni non sono dunque mancati interventi normativi e finanziari specifici per il settore delle attività produttive; interventi finalizzati ad evitare

⁶⁰¹ Sul tema cfr. D. U. GALETTA, *Technological Transition in response to COVID. Scattered Thoughts on the possibility of a (Technological) transition to a Digitalized Public Administration in Italy, with the help of the Recovery and Resilience Plan*, in *CERIDAP*, fasc. 4, 2021, 154-164; M CARDONE, D. FOÁ, *La valorizzazione del patrimonio informativo nell’ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, cit., 585-624; E. PETERI HARR, *Implementing the Once-Only Principle: A case study using PostgreSQL table-level sharing*, 2022.

⁶⁰² Sul tema si v. R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (eds), *The Once-Only Principle. Lecture Notes in Computer Science*, Springer, Cham, 2021.

⁶⁰³ Cfr. *supra*, Cap. 1, *passim*.

⁶⁰⁴ Così F. FRACCHIA – P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., 8.

⁶⁰⁵ Centre of Regional Science, *Smart Cities – Ranking of Europe medium-sized cities*, Vienna, 2007.

⁶⁰⁶ E. CROCI – F. COLELLI, *Misurare le Smart Cities*, in G. F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, cit., 695 s.

che il ruolo delle amministrazioni si trasformasse da fattore di ausilio a condizione di ostacolo e rallentamento per lo sviluppo e il rilancio della produzione economica⁶⁰⁷. Ad oggi, il settore delle attività produttive riguarda un ambito in cui interessi pubblici e interessi privati debbono essere bilanciati alla stregua di una logica funzionale, ispirata alla conformazione pubblica delle attività economiche private (art. 41 Cost.)⁶⁰⁸ e sempre più orientata al paradigma dello sviluppo circolare, sostenibile e intelligente⁶⁰⁹. In questo scenario la p.a. – e in particolar modo la p.a. locale – agisce da acceleratore per il rilancio, divenendo fonte di competitività⁶¹⁰. Al contrario, la p.a. che non è capace di innovare e di innovarsi, diventa un freno per la crescita⁶¹¹. Per questo motivo le amministrazioni pubbliche sono chiamate a promuovere dinamiche di sviluppo locale anche attraverso la leva degli investimenti, rendendo il territorio competitivo e appetibile per gli insediamenti produttivi⁶¹². Nello scenario post-pandemico, delineato dalla forte e non più procrastinabile spinta verso la transizione circolare e digitale, si affronta il tema dell'amministrazione delle attività produttive sotto il profilo della capacità gestionale della p.a. locale, responsabile non solo della

⁶⁰⁷ G. PIPERATA, *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002, 80.

⁶⁰⁸ D. DE PRETIS, *La Corte Costituzionale e la conformazione pubblica delle attività economiche private*, in M. MASSA (a cura di), *La Corte Costituzionale e l'economia*, Milano, 27 gennaio 2017, 152 ss.

⁶⁰⁹ L. CASANO, *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2021, 997 ss. Per approfondimenti si rimanda a quanto analizzato *supra*, Cap. 1.

⁶¹⁰ Questo il *Leitmotiv* che ha informato il c.d. Decreto Rilancio, D.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, recante *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, (GU Serie Generale n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21).

⁶¹¹ Sul punto si cfr. M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2020, 169 ss.; F. GASPARI, *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 1/2019, 71 ss. (specialmente 103 ss.)

⁶¹² D. STEFANO, *Il ruolo del SUAP nell'azione di sviluppo del territorio*, in AA.VV., *Atti del Seminario "Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive"*, Lecce, 14 e 15 dicembre 2004, 69.

legittimità del proprio operato, ma anche dei risultati raggiunti⁶¹³, ove “*non è tanto la singola misura di semplificazione, la specifica soluzione gestionale che consente il salto in avanti in termini di produttività; quanto, piuttosto, l'alchimia di varie tecniche di amministrazione che, combinate insieme, rivelano una potenzialità di resa nettamente superiore all'impiego separato di ciascuna di esse*”⁶¹⁴. Alla luce di tali considerazioni, va riconosciuto che l'introduzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP o Sportello Unico per l'Impresa) negli anni '90 ha dispiegato un effetto dirompente sia sul piano procedimentale, sia sul piano organizzativo-amministrativo. Tale istituto ha infatti inciso non tanto a livello di razionalizzazione delle singole procedure, quanto più a livello di intero processo o, volendo utilizzare un linguaggio che oggi ne esprime al meglio il significato, a livello di *process architecture*. Ciò in ossequio ai principi di concentrazione, certezza dei tempi, informalità e consensualità⁶¹⁵. Il SUAP costituisce dunque l'elemento di maggiore importanza nel rapporto tra Amministrazione e Impresa – e, di riflesso, nel rapporto tra *smartness* e ripresa. Tale rapporto si ispira a due principi cardine: lo Sportello Unico (che esprime il carattere dell'unicità delle comunicazioni e del procedimento), e l'uso della telematica. Il SUAP rappresenta, pertanto, la risposta alla complessità generata dal pluralismo istituzionale e amministrativo nell'ambito delle attività produttive, caratterizzandosi come unità che “*assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento*”⁶¹⁶. Lo Sportello Unico per l'Impresa ha così assunto la

⁶¹³ Il riferimento va anzitutto a R. TASSONE, *Analisi economica del diritto e “amministrazione di risultato”*, in *Dir. amm.*, 2007, 63 -79.

⁶¹⁴ G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002, 8.

⁶¹⁵ In questo senso cfr. G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. Amm.*, 1998, 541-579 (spec. 551 ss.).

⁶¹⁶ Così l'art. 4 del Decreto del presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 recante il *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008*, (GU n. 229 del 30 settembre 2010), cd. nuovo regolamento SUAP.

funzione di punto unico di accesso telematico e di coordinamento di tutti i procedimenti relativi ad intese, assensi, nullaosta, autorizzazioni e concessioni previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dei vari tipi di attività e per la regolarità degli interventi nell'impianto produttivo. Sotto questo aspetto, il procedimento di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive, costituisce un importante esempio di Procedimento Unico che si iscrive nel capitolo della semplificazione strategica. Tale istituto si presta a modelli di innovazione che spaziano dall'automazione dei procedimenti autorizzatori mediante l'integrazione di algoritmi⁶¹⁷, sistemi di intelligenza artificiale e *blockchain*⁶¹⁸ all'introduzione di modelli organizzativi che si inseriscono in una prospettiva multilivello (come nel caso dei SUAP di livello metropolitano)⁶¹⁹, fino ad arrivare ad una vera e propria attuazione del *Government-as-a-Platform* (GaaP) verso l'attuazione dello Sportello Unico Digitale europeo⁶²⁰.

⁶¹⁷ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Fondamento e cultura giuridica per la decisione algoritmica*, in *SMART la persona e l'infosfera*, a cura di U. SALANITRO, Pisa, Pacini Editore, 2022, 89-98.

⁶¹⁸ Cfr. *infra*, Cap. 4, par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁶¹⁹ Sul tema *infra*, Cap. 4, par. I.3.c. *Le funzioni "innovative" e i caratteri strategici*.

⁶²⁰ Tale tematica sarà affrontata *infra*, Cap. 4, par. V. *Dal SUAP al Single Digital Gateway (SDG)*.

CAPITOLO 4

SMARTNESS E IMPRESA: I NUOVI MODELLI DI SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE COME ESEMPIO DI APPLICAZIONE DEL *GOVERNMENT-AS-A-PLATFORM* NELLA “DINAMICA DELLE CITTÀ”

Sommario: I. Il quadro normativo dello Sportello Unico per le Imprese e la sua evoluzione; I.1. La complessa articolazione delle competenze legislative e amministrative; I.1.a. Le competenze di livello comunale; I.1.b. Il ruolo del livello sovra-comunale nell’attuazione del SUAP; I.2. La normativa nazionale ed europea; I.2.a. Il recepimento della Direttiva *Bolkenstein*; I.2.b. L’ambito di applicazione e la difficile individuazione dei procedimenti di competenza del SUAP; I.3. Funzioni, caratteri strategici e modelli organizzativi; I.3.a. Le funzioni amministrative di coordinamento; I.3.b. Le funzioni informative; I.3.c. Le funzioni “innovative” e i caratteri strategici; I.3.d. Verso nuovi modelli organizzativi; II. Il Procedimento Unico tra semplificazione e innovazione; II.1. L’unificazione funzionale e organizzativa; II.2. Tipologie di procedimento unico II.2.a. Il procedimento automatizzato e la Comunicazione Unica; II.2.b. Il procedimento ordinario III. Le semplificazioni amministrative 2020-2026 e gli spazi per l’innovazione; III.1. La semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure; III.2. L’accelerazione delle procedure complesse; IV. Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione; IV.1. Il portale nazionale “*impresainungiorno.gov.it*” e le piattaforme SUAP regionali e autonome; IV.2. La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informativo degli Sportelli Unici (SSU); IV.2.a. La componente informatica di *front-office* SUAP; IV.2.b. La componente informatica di *back-office* SUAP; IV.2.c. La componente di *back-office* Enti terzi; IV.2.d. Il Catalogo del Sistema Informativo degli Sportelli Unici (Catalogo SSU); V. Il SUAP verso il *Single Digital Gateway* (SDG).

I. Il quadro normativo dello Sportello Unico per le Imprese e la sua evoluzione

I.1. La complessa articolazione delle competenze legislative e amministrative

La prima disciplina generale nazionale in materia di attività produttive fu introdotta nel dicembre 1926 con il Regio decreto-legge recante norme in materia di *Commercio di vendita al pubblico*⁶²¹ basato sull'attribuzione alle autorità amministrative di funzioni prevalentemente autorizzatorie, nonché su un sistema di controlli e licenze di polizia a tutela dell'ordine pubblico e dell'igiene⁶²². Emanato nell'ambito della legislazione di guerra, dal testo del citato decreto-legge emerge come l'intervento pubblico nell'economia fosse allora funzionale alla graduazione dei consumi e alla direzione della produzione, da garantire mediante il pervasivo controllo pubblico delle attività economiche. Questa impostazione viene a disperdersi con l'avvento della Costituzione Repubblicana, ove viene riconosciuta la libertà di iniziativa economica, pur temperandone la portata secondo un'ottica solidaristica mediante il generale regime di sorveglianza delle attività economico-produttive⁶²³. In particolare, l'art. 41 co. 2 Cost. nel riconoscere che la libertà economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, né recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, sancisce che la legge può determinare i programmi e i controlli per indirizzarla a fini sociali⁶²⁴. Con la riforma autonomista avviata dalla l. 59/1997 recante

⁶²¹ R.d.l. 16 dicembre 1926, n. 2174, convertito con legge 18 dicembre 1927, n. 2501, (G.U. n. 299 del 29/12/1926).

⁶²² Sull'argomento D. BAVIELLO, *I commercianti e i primi anni della Repubblica*, Milano, 2008, spec. 165 ss.

⁶²³ G. TAGLIANETTI, *Il rapporto tra la pianificazione territoriale e la disciplina delle attività commerciali alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali*, in *Amministrativ@mente*, fasc. 2, 2019, 202.

⁶²⁴ In dottrina ci si è chiesti se l'iniziativa economia privata sia un diritto o, se, invece, in virtù dei penetranti limiti a cui è assoggettata degradi a mero interesse, ovvero addirittura ad una funzione, come, ad esempio, per Mortati (il quale parlava esplicitamente di *funzionalizzazione* dell'intera attività economica privata). Quest'ultima tesi, tuttavia, non è stata fatta propria alla giurisprudenza costituzionale, in quanto finisce per affidare l'iniziativa economia privata dei privati alle scelte insindacabili del legislatore, laddove, invece, nessuno può essere costretto, fosse anche per legge, ad iniziare una qualche attività economica contro la sua volontà. La stessa Corte costituzionale ha infatti

*Norme sul decentramento amministrativo*⁶²⁵ ed imperniata sul principio di sussidiarietà⁶²⁶, lo Sportello Unico per le Imprese trova il suo primo presupposto e fondamento giuridico. La norma, configurabile come una misura di decentramento coniugata a una misura di semplificazione⁶²⁷, conferiva al Governo la delega a ridefinire le attività economiche ed industriali per il sostegno e lo sviluppo delle imprese dettando, tra i criteri direttivi, l'unificazione dei momenti decisionali e dei metodi di incentivazione, nonché la semplificazione delle procedure autorizzatorie e di controllo. Il nuovo Titolo V della Costituzione porta al consolidamento della scelta per la competenza regionale in ordine allo sviluppo economico locale con particolare riferimento all'agricoltura, l'industria e l'artigianato, il commercio e il turismo⁶²⁸. Nell'ambito del processo di conferimento funzionale, le funzioni statali concernenti l'industria sono state delegate alla Regione, salvo quelle attribuite espressamente allo Stato e alle Camere di Commercio⁶²⁹. All'industria si affianca la competenza esclusiva dello Stato ad intervenire nella materia degli impianti produttivi di beni e servizi, ricollegabili all'art. 117 Cost., comma 2, lett. e), m) e p), che riguardano i profili della tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e le funzioni fondamentali dei Comuni. Tali questioni hanno interessato la disciplina del

ammesso che i limiti all'iniziativa economia privata non posso essere «tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio».

⁶²⁵ Legge 15 marzo 1997, n. 59 recante *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, (GU Serie Generale n.98 del 29-04-1997 - Suppl. Ordinario n. 91)

⁶²⁶ Sul tema si cfr., *ex multis*, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1997, 603 ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 373; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del trattato sull'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1993, 379.

⁶²⁷ L. TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le regioni*, 2-3/1997, 329.

⁶²⁸ Con particolare riferimento alla materia dell'industria si v. G. AVANZINI, *Commento all'art. 19 del d.lgs. n. 112/1998* in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998,96.

⁶²⁹ Così art. 4, co. 4, lett. c) l. n. 59/1997 in combinato disposto con art. 19, d.lgs. 112/1998.

SUAP in diverse occasioni, in quanto capaci di comportare diverse implicazioni sul titolo giuridico di esercizio di determinate competenze non solo legislative, ma anche amministrative, con effetti rilevanti sui poteri ad esse connessi. Tale aspetto viene in rilievo soprattutto quando le norme incise dalle disposizioni in materia di SUAP non siano nella piena disponibilità del legislatore statale⁶³⁰. Da qui la tendenza a ricondurre tali disposizioni a una nuova competenza statale, concernente la “semplificazione dei procedimenti” e incentrata sulla conciliazione dell’esigenza di semplificare, da un lato, e quella di autonomia, dall’altro lato⁶³¹. Nondimeno, quando si parla di procedimento unico (ancor prima di Sportello Unico) è opportuno tenere a mente la natura dell’istituto, che ha costituito un nuovo modello di azione pubblica incentrato sulla concentrazione organizzativa e sulla semplificazione del procedimento unico *telematico*⁶³². Pertanto, secondo l’interpretazione della Corte costituzionale, la materia del SUAP non deve essere ricollegata al coacervo delle attività produttive, bensì alla competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, secondo comma, lettera r)*, della Costituzione, ossia nell’alveo del «*coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati della amministrazione statale, regionale e locale*»⁶³³. Ne discende che, al di là delle legislazioni regionali e delle discipline locali, la disciplina del SUAP va analizzata con primario riguardo al legislatore nazionale⁶³⁴. Ciò assume particolare rilievo in ordine: 1) alla valutazione del ruolo dell’amministrazione centrale nella

⁶³⁰ In particolare, nel ricorso di legittimità costituzionale presentato dalla Regione Liguria (GU 9 maggio 2001) si fa riferimento a leggi regionali che disciplinano atti autorizzatori coinvolti nel procedimento unico che riservavano alla regione funzioni autorizzatorie. La questione riguardava la non chiara demarcazione della capacità regolatoria dei regolamenti statali di semplificazione (quale quello che ha disciplinato i SUAP) rispetto alla potestà normativa delle altre amministrazioni, con particolare riferimento alle regioni e alla sfera di potestà legislativa ad esse costituzionalmente garantita.

⁶³¹ Cfr. C. TUBERTINI, *L’articolazione delle competenze nello sportello unico*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova*, cit., 60 ss.

⁶³² G. GANDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica*, cit., 551 ss. Tale aspetto verrà approfondito *infra*, par. II. *Il procedimento unico tra semplificazione e innovazione*.

⁶³³ Sent. Corte Cost., 21 gennaio 2010, n. 15 (Pres. Amirante, Red. Napolitano) su ricorso della Regione Emilia-Romagna avverso l’art. 38 del d.l. 112/2008, in G. U. 27/01/2010, n. 4.

⁶³⁴ D. TROMBINO, *Le recenti riforme alla PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, cit., 26.

definizione delle politiche e, conseguentemente, nella regolamentazione dell'uso delle tecnologie ICT per la digitalizzazione degli Sportelli Unici⁶³⁵; 2) alla capacità delle p.a. locali (e di area vasta) di implementare modelli innovativi di SUAP digitali. Dal quadro delineato emerge che la realizzazione del SUAP ha richiesto, sin dalla sua istituzione, un'azione coordinata e integrata a tutti i livelli amministrativi capace di estendere alle attività produttive i principi della semplificazione amministrativa e dell'innovazione. Tale aspetto viene oggi a tradursi nelle applicazioni di nuovi modelli di *governance* multilivello per razionalizzare il funzionamento dei SUAP, consolidare il ruolo delle amministrazioni a vario titolo coinvolte nel procedimento autorizzatorio e reingegnerizzare le procedure complesse sia dal punto di vista procedimentale, sia dal punto di vista della informatizzazione e della interoperabilità verso l'attuazione dell'approccio GaaP.

1.1.a. Le competenze di livello comunale

Dal quadro costituzionale emerge il carattere fortemente trasversale della materia che si esplica anche sul piano delle competenze amministrative⁶³⁶ suddivise tra più livelli istituzionali. In ossequio al principio di sussidiarietà verticale secondo cui il Comune diviene il centro amministrativo a più diretto contatto con il territorio, i cittadini e le imprese, l'art. 23 del d.lgs. n. 112/1998⁶³⁷ sul *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali* ha determinato l'attribuzione di funzioni proprie in materia di *sviluppo economico e attività produttive* in capo ai Comuni (singoli o associati)⁶³⁸ tramite l'istituzione del SUAP, conferendone a questi ultimi la titolarità in virtù di attribuzione diretta ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost. In deroga al criterio del conferimento "per materia", tale norma prevede la

⁶³⁵ Sul tema si tornerà *infra*, par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁶³⁶ C. TUBERTINI, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova*, cit., 51.

⁶³⁷ Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, (GU n. 92 del 21 aprile 1998 - Supplemento Ordinario n. 77/L).

⁶³⁸ F. STADERINI et al., *Diritto degli enti locali*, cit., 271 ss.

definizione delle funzioni e dei compiti secondo l'oggetto, stabilendo che “*sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio delle concessioni o autorizzazioni edilizie*”⁶³⁹. Di qui la capacità espansiva del procedimento autorizzatorio per l'insediamento di attività produttive⁶⁴⁰. Si tratta di funzioni trasversali, che interessano non solo scelte strategiche in tema di politiche economiche e di sviluppo del territorio, ma anche norme generali in materia di procedimento amministrativo, digitalizzazione, trasparenza, sanità, tutela dell'ambiente, urbanistica e edilizia. Tale struttura caratterizza alcuni procedimenti in materia di attività produttive per una particolare complessità di ordine funzionale.

All'interno di questo quadro, il tema delle competenze dei molteplici soggetti pubblici che intervengono nello svolgimento del procedimento unificato per le attività produttive (i vari uffici comunali nonché le autorità e le amministrazioni dei vari livelli amministrativi che sono coinvolte nei singoli procedimenti, cd. Enti terzi)⁶⁴¹, è stata oggetto di dibattito sin dall'entrata in vigore della disciplina del SUAP. La questione ruota attorno all'effettivo ruolo della p.a. locale all'interno della procedura unificata e, conseguentemente, alla natura del provvedimento unico⁶⁴² ed al relativo ruolo del responsabile del procedimento⁶⁴³. Una prima tesi minoritaria, che avvalorava l'interpretazione testuale delle disposizioni in questione, opta per il trasferimento della titolarità di tutte le funzioni riconducibili al procedimento autorizzatorio in materia di attività produttive in un'unica struttura di livello locale, modificando l'assetto delle

⁶³⁹ Così art. 23, comma 1 del d.lgs. n. 112/1998, cit.

⁶⁴⁰ Cfr. D. TROMBINO, *Dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al Single Digital Gateway (SDG)*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, fasc. 4, 2019, 46 ss.

⁶⁴¹ Tale definizione è fornita dall'art. 1 lett. i) del nuovo allegato tecnico al d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160.

⁶⁴² Sul tema *infra*, par. II. *Il procedimento unico tra semplificazione e innovazione*.

⁶⁴³ L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 111 ss.

competenze preesistenti⁶⁴⁴. Si passerebbe così da un'unificazione "debole", ove la struttura si limita a garantire il raccordo delle singole attribuzioni che permangono alle singole amministrazioni, a un'unificazione "forte", incentrata sulla titolarità di una competenza generale in capo alla struttura che racchiude in sé anche quelle settoriali⁶⁴⁵. Tale proposta andrebbe tuttavia a minare l'equilibrio tra le attribuzioni dell'ente locale e delle p.a. settoriali coinvolte nel procedimento facendo sorgere dubbi di legittimità costituzionale sia perché manca una volontà del legislatore in tale senso, sia perché risulterebbe difficilmente proporzionata sotto il profilo dell'adeguatezza del mezzo (trasferimento di funzioni in capo alla p.a. locale) rispetto al fine semplificatorio. I SUAP risulterebbero quindi sovraccaricati di compiti e responsabilità, che, come noto, costituiscono uno dei principali fattori di resistenza all'innovazione. Oltretutto, la concentrazione delle funzioni non pare portare a un livello di progresso in termini di maggiore efficienza rispetto a quello che deriverebbe dalla corretta integrazione delle nuove ICTs per la gestione dei procedimenti unici⁶⁴⁶. La tesi maggioritaria individua, pertanto, il Comune quale soggetto cardine del procedimento unificato dal punto di vista prettamente organizzativo, in quanto titolare di una funzione autorizzatoria e, in quanto tale, responsabile alla cura del corretto svolgimento del procedimento⁶⁴⁷. Il conferimento in esame si traduce nella unitaria convergenza procedimentale di tutte le funzioni coinvolte, ferma restando la titolarità in capo ai soggetti cui è ordinariamente

⁶⁴⁴ In questo senso M. PARENTI, *Il responsabile del procedimento regista di un percorso obbligato*, in *Guida agli enti locali*, n. 7/2991, 32 ss., il quale rileva che "l'esercizio delle nuove funzioni è subordinato alla sussistenza delle professionalità e delle competenze tecniche necessari per il compimento degli atti istruttori relativi alle singole fattispecie che compongono il procedimento unico". Tale tesi riconosce nei poteri del responsabile del procedimento SUAP un ruolo che va oltre al coordinamento del procedimento ma ne investe la titolarità. Sul tema G. DE GIORGI CEZZI, *Il procedimento semplificato mediante autocertificazione per la realizzazione degli impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in AA.VV., *Localizzazione degli insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese*, Giuffè, Milano, 1999, 13 ss. Una accorta interpretazione del potere del responsabile SUAP di adottare direttamente gli atti istruttori rientranti nel procedimento relativizza tale potere ai soli atti di competenza del livello comunale.

⁶⁴⁵ Cfr. L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova*, cit., spec. 146 ss.

⁶⁴⁶ Sul tema *infra*, par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁶⁴⁷ Così G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, cit., 36 ss.;

demandata la cura dei relativi interessi.⁶⁴⁸ Ne discende che il Comune, pertanto, non si “appropria” delle competenze spettanti alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, ma diviene l’amministrazione procedente⁶⁴⁹ che assume una funzione di “*dominus* del procedimento”⁶⁵⁰. La scelta di incardinare lo Sportello Unico per le Imprese in seno al Comune risponde al principio di sussidiarietà applicato alla prossimità dell’ente all’impresa, rappresentando uno tra i primi conferimenti effettivi del c.d. federalismo amministrativo⁶⁵¹. D’altra parte, il Comune rappresenterebbe il soggetto più idoneo alla gestione delle pratiche concernenti le attività produttive in quanto competente al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, ambientali, sanitari e di sicurezza⁶⁵², e dunque della maggior parte delle autorizzazioni necessarie per l’avvio delle attività imprenditoriali. Nondimeno, tra gli importanti compiti affidati al Comune e connessi all’attuazione del SUAP in via diretta (quali la predisposizione della struttura, la nomina del responsabile del procedimento, la creazione della banca dati accessibile al pubblico ecc.) e in via indiretta (come l’identificazione dei procedimenti di competenza del SUAP) si scorge un ampliamento del tradizionale ambito di competenza della p.a. locale, ricollegabile al consolidamento del ruolo dei Comuni quali promotori della politica economica locale⁶⁵³.

I.1.b. Il ruolo del livello sovra-comunale nell’attuazione del SUAP

Di fronte al quadro *supra* ricostruito va chiarito quale ruolo spetta alle Regioni, alle Province e alle Città Metropolitane in sede di attuazione. Dalla lettura sistematica del dato normativo appare chiaro che il legislatore statale ha inteso disciplinare solo in

⁶⁴⁸ C. TUBERTINI, *L’articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 54.

⁶⁴⁹ Sul tema cfr. M. COLUCCI, *Commento all’art. 23 del d. lgs. n. 112/1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, 112 ss.; C. COSENTINO, F. FRASCA, *Conferenza di servizi e sportello unico per le attività produttive*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁶⁵⁰ D. TROMBINO, *Dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al Single Digital Gateway (SDG)*, cit., 44 s.

⁶⁵¹ C. TUBERTINI, *L’articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 52.

⁶⁵² C. LACAVALA, *Insedimenti produttivi e semplificazione: lo sportello unico alle imprese*, cit., 594.

⁶⁵³ C. TUBERTINI, *L’articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 53.

via generale il raccordo tra la funzione autorizzatoria del Comune in materia di attività produttive da esercitarsi per mezzo del SUAP e le competenze regionali nuove e preesistenti⁶⁵⁴. L'art. 23 del citato d.lgs. n. 112/1998 affida alle Regioni, nell'ambito delle funzioni conferite in materia di industria e nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, il coordinamento e il miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali. L'assistenza alle imprese si esplica, in particolare, nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi, nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione⁶⁵⁵. Tale modello sembra delinarsi in termini di intervento regionale di tipo ausiliario, scevro da poteri autoritativi di regolazione, programmazione ed indirizzo e fondato prettamente su un rapporto di strumentalità rispetto alle attività dei SUAP, limitandosi dunque alla diffusione delle informazioni sul procedimento di autorizzazione all'insediamento delle attività produttive⁶⁵⁶. A ben guardare, la funzione di promozione è strettamente legata al raccordo e alla diffusione delle informazioni del SUAP, ed assume pertanto una rilevanza strategica per l'innovazione degli Sportelli Unici per le Imprese e, in maniera mediata, per la promozione delle imprese, che passa anche dalla predisposizione di portali e piattaforme digitali regionali per la gestione innovativa dei procedimenti di competenza dei SUAP. Nell'ambito del supporto tecnico ed organizzativo vanno dunque ricondotte tutte quelle iniziative che spaziano dalla progettazione e applicazione delle reti informatiche e software applicativi alla promozione di iniziative formative del personale addetto. L'art. 23, comma 2, del d.lgs. 112/1998 richiama inoltre la facoltà delle Regioni di esercitare le proprie funzioni

⁶⁵⁴ Ibid., 62.

⁶⁵⁵ Così l'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 112/1998, cit.

⁶⁵⁶ C. TUBERTINI, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 62 ss.

avvalendosi delle strutture tecnico-organizzative dei consorzi di sviluppo industriale⁶⁵⁷, delle Province e delle Città Metropolitane. La maggiore vicinanza degli enti di area vasta rispetto alle criticità comunali è stata colta quale elemento di differenziazione dell'intervento di promozione sul territorio⁶⁵⁸, in grado di mantenere la capacità di direzione e, al contempo, di accrescere l'integrazione istituzionale multilivello per l'efficace svolgimento delle funzioni amministrative. Sin dall'istituzione del SUAP, le prime esperienze di coinvolgimento del livello provinciale hanno spinto molte Regioni a orientare il proprio intervento verso un ruolo di coordinamento del livello intermedio, più adatto per il costante monitoraggio dell'andamento dei SUAP e per la promozione della gestione associata delle attività di Sportello Unico (soprattutto nei piccoli Comuni). Di qui si sono sviluppate diverse iniziative volte alla razionalizzazione e alla semplificazione dei SUAP⁶⁵⁹.

1.2. La normativa nazionale ed europea

La realizzazione di uno sportello polifunzionale per tutti gli adempimenti amministrativi richiesti per l'avvio di un'attività produttiva a fini assistenziali,

⁶⁵⁷ I consorzi di sviluppo industriale sono previsti dall'art. 36, comma 4, della Legge 5 ottobre 1991, n. 317 recante *Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*, (GU n.237 del 09-10-1991 - Suppl. Ordinario n. 60). Tali enti promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi gestendo, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e con le camere di commercio, infrastrutture per l'industria, rustici industriali, servizi reali alle imprese, iniziative per l'orientamento dei lavoratori, dei quadri direttivi e intermedi e dei giovani imprenditori, e ogni altro servizio sociale connesso alla produzione industriale.

⁶⁵⁸ Sul tema si richiama in particolare F. DINIE – A. D'ORAZIO, *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 315-339; nonché T. CERRUTI, *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, ivi, 296-314; S. IOAMMI, *lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni*, ivi, 340-350; F. SEVERA, *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, ivi, 351-367; G. DEMURO, *Analisi territoriale e riordino multilivello*, ivi, 368-372.

⁶⁵⁹ Cfr. *infra*, par. I.3. *Funzioni, caratteri strategici e modelli organizzativi*.

previdenziali e per il Registro delle Imprese⁶⁶⁰ veniva prospettata nel 1993 con il d.l. n. 6 convertito in l. n. 63/1993⁶⁶¹. Fu poi il citato d.lgs. n. 112/1998 sul *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali* ad attribuire ai Comuni, con l'istituzione dello Sportello Unico per le Attività Produttive⁶⁶², le funzioni amministrative concernenti le attività produttive, rimettendo al d.p.r. 447/1998 (c.d. *ex-regolamento SUAP*, abrogato nel 2011)⁶⁶³ la disciplina del procedimento unico per l'autorizzazione. Con il T.U. Edilizia⁶⁶⁴ tale modello viene esteso anche ai procedimenti urbanistico-edilizi mediante l'istituzione dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE)⁶⁶⁵, che costituisce l'unico punto di accesso per l'interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio.⁶⁶⁶ Tuttavia, lo Sportello Unico per le Imprese fu caratterizzato da una funzionalità soltanto parziale e scarsamente efficace fino all'entrata in vigore della

⁶⁶⁰ Il Registro Imprese è il pubblico registro informatico in cui le imprese italiane e le imprese estere con sede o unità locale in Italia e gli altri enti (es. fondazioni, associazioni) che esercitano un'attività economica rivolta a terzi, sono tenuti all'iscrizione.

⁶⁶¹ Legge 17 marzo 1993, n. 63, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 gennaio 1993, n. 6, recante disposizioni urgenti per il recupero degli introiti contributivi in materia previdenziale*. (GU Serie Generale n.64 del 18-03-1993).

⁶⁶² Cfr. *supra*, par. I.2. *La complessa articolazione delle competenze legislative e amministrative*.

⁶⁶³ Decreto del Presidente della Repubblica del 20 ottobre 1998, n. 447, *Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*, (GU n. 301 del 28 dicembre 1998, abrogato dal d.p.r. n. 160 del 2010 a partire dal 30 settembre 2011).

⁶⁶⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 recante il *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*, (G.U. n. 245 del 20 ottobre 2001), art. 5.

⁶⁶⁵ Il SUE costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso. Analogamente al SUAP, il SUE fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento amministrativo e acquisisce presso le amministrazioni competenti gli atti di assenso, comunque denominati.

⁶⁶⁶ Sul tema R. GALLIA, *La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 4, 2011, 1049-1068.

normativa europea in materia di servizi nel mercato interno⁶⁶⁷. In particolare, la cd. Direttiva *Bolkenstein*⁶⁶⁸ (o Direttiva Servizi) ha introdotto disposizioni generali finalizzate a semplificare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la loro libera circolazione, assicurandone un elevato livello di qualità. Un punto chiave di tale Direttiva è la creazione di cd. "punti di contatto unici" (*Point of Single Contact* – PSC), competenti per il rilascio delle autorizzazioni all'insediamento di attività produttive. Nella specie, gli articoli 6 e 7 della citata Direttiva istituiscono un modello di Sportello Unico dalla duplice natura e in grado di operare sia come strumento di organizzazione e gestione amministrativa concentrata, sia come centro di informazione e assistenza. Dal punto 48 del Considerando della Direttiva Servizi emerge che, da un lato, lo Sportello opera come autorità direttamente competente a rilasciare i documenti necessari per accedere ad un'attività di servizio, adottando un unico provvedimento finale. Da altro lato, lo Sportello Unico assurge all'importante funzione di coordinamento informativo e dei dati della p.a. fungendo da "intermediario" tra il prestatore e le autorità direttamente competenti. Inoltre, la realizzazione di un sistema di procedure e di formalità espletate per via elettronica

⁶⁶⁷ Il d.P.R. n. 447/1998, successivamente modificato e integrato dal d.P.R. n. 440/2000 ha disciplinato il SUAP quale struttura istituita dal Comune, competente per tutti i procedimenti amministrativi riguardanti la localizzazione degli impianti produttivi di beni e servizi. Le maggiori criticità nell'attuazione di tale normativa si sono riscontrate nell'incapacità di molti Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni e con poche risorse, di costituire tali strutture o di farle funzionare adeguatamente. Ciononostante, non sono state previste adeguate misure per contrastare tale fenomeno. I SUAP istituiti, poi, hanno spesso manifestato diversi problemi di funzionamento, dovuti principalmente alla mancanza di un effettivo coordinamento tra tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento unico. A complicare la situazione ha contribuito l'atteggiamento di alcune amministrazioni che, rivendicando la specialità delle disposizioni settoriali riguardanti i procedimenti di loro competenza rispetto a quelle relative al SUAP, hanno ritenuto di non essere soggette ai termini procedurali previsti per il procedimento unico.

⁶⁶⁸ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, GUUE (L 376). La Direttiva stabilisce principi di semplificazione amministrativa, in particolare mediante l'introduzione coordinata a livello comunitario di un sistema di sportelli unici, nonché mediante la previsione di specifiche disposizioni riguardanti il diritto all'informazione, le procedure per via elettronica e la definizione di un quadro per i regimi di autorizzazione.

costituisce la *condicio sine qua non* della semplificazione amministrativa nel settore delle attività di servizi.⁶⁶⁹

Il capo II della Direttiva è poi dedicato alla semplificazione, ove l'articolo 6 prevede che gli Stati membri provvedano affinché i prestatori possano espletare tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le attività di servizi, nonché presentare le relative domande di autorizzazione mediante i punti di contatto denominati "Sportelli Unici", pur salvaguardando la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all'interno dei sistemi nazionali. Nell'obiettivo di potenziare l'offerta transfrontaliera dei servizi nel mercato interno, tale modello mira ad accorpate tutte le domande di autorizzazione e le procedure necessarie per poter svolgere le attività di impresa (in particolare le dichiarazioni e le istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati ecc.). Lo Sportello Unico si configura pertanto come "punto unico di contatto" in senso sostanziale, competente per lo svolgimento dell'intera procedura necessaria all'avvio dell'attività mediante il coordinamento di tutte le derivazioni procedurali che si innestano nel procedimento principale per il rilascio dell'autorizzazione all'insediamento produttivo⁶⁷⁰. Gli Sportelli Unici sono inoltre tenuti a rendere informazioni circa i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro e a fornire i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, nonché le informazioni sui mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici, e sui mezzi di ricorso esistenti in caso di controversie (art. 7)⁶⁷¹. Tutte queste informazioni (rispetto alle quali l'autorità amministrativa ha anche un obbligo di aggiornamento) devono essere fornite con la massima sollecitudine, in un linguaggio semplice e comprensibile, chiaro e non

⁶⁶⁹ Direttiva 2006/123/CE, cd. *Direttiva Servizi*, cit., Considerando n. 52.

⁶⁷⁰ G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, cit., 25.

⁶⁷¹ Sull'argomento si approfondirà *infra*, par. V. *Il SUAP verso il Single Digital Gateway (SDG)*.

ambiguo, e devono essere facilmente accessibili anche a distanza e per via elettronica.⁶⁷²

I.2.a. Il recepimento della Direttiva Bolkenstein

L'assetto sopra descritto viene recepito all'interno del quadro normativo nazionale con il d.lgs. n. 59/2010⁶⁷³ e con il d.p.r. 160/2010 (cd. regolamento SUAP)⁶⁷⁴. In via preliminare, si specifica che la delega al Governo per l'attuazione della Direttiva Servizi prevista dalla *Legge Comunitaria 2008*⁶⁷⁵ enfatizzava lo stretto collegamento tra il recepimento della Direttiva e la semplificazione amministrativa quale obiettivo comune agli Stati Membri e funzionale alla drastica limitazione dell'autorizzazione espressa. Lo Sportello Unico veniva così ad inserirsi all'interno della liberalizzazione delle attività economiche e dei servizi, introducendo l'odierno regime che vede come regola generale la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)⁶⁷⁶ e i controlli *ex post* dell'amministrazione⁶⁷⁷. L'obiettivo della semplificazione per la liberalizzazione veniva inoltre perseguito attraverso l'istituzione dei SUAP e dei SUE, il potenziamento del diritto all'informazione, la previsione di procedure per via elettronica e la

⁶⁷² M. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review* 2013, 65.

⁶⁷³ D.lgs. del 26 marzo 2010, n. 59 in tema di *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*, (GU n. 94 del 23 aprile 2010 - Suppl. Ordinario n. 75).

⁶⁷⁴ Decreto del presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 recante il *Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008*, (GU n. 229 del 30 settembre 2010), cd. regolamento SUAP.

⁶⁷⁵ L. 7 luglio 2009, n. 88, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008*, (GU n.161 del 14-07-2009 - Suppl. Ordinario n. 110).

⁶⁷⁶ In tema si veda E. SCOTTI, *La segnalazione di inizio attività*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 458 ss.

⁶⁷⁷ In argomento si rimanda a N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, n. 3/2019, 882 ss.

definizione di un quadro certo rispetto ai regimi autorizzatori delle attività⁶⁷⁸. Con riguardo a quest'ultimo punto, il d.lgs. n. 222/2016⁶⁷⁹ ha individuato e classificato i procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività, silenzio assenso e comunicazione definendo i regimi applicabili alle diverse tipologie di attività. Il d.lgs. 59/2010, di attuazione della Direttiva Servizi, stabilisce poi all'art. 14, comma primo, che “*regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se previsti da norme imperative di interesse generale*”. La stessa norma prevede all'art. 24 comma 2 che “*i prestatori⁶⁸⁰ presentino le domande necessarie per l'accesso alle attività di servizi e per il loro esercizio presso lo sportello unico*”, mentre i successivi artt. 25 e 26 specificano rispettivamente il quadro di funzionamento e il diritto alle informazioni di cui possono fruire i prestatori di servizi. In particolare, si evidenzia che l'espletamento delle procedure necessarie per poter svolgere le attività di servizi attraverso il SUAP deve avvenire in modalità telematica e garantire che il prestatore possa espletare con un'unica procedura tutte le ulteriori formalità richieste, ivi incluse dichiarazioni, notifiche e domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione a ordini e albi. Le informazioni cui il SUAP garantisce l'accesso riguardano, in particolare, quelle in merito ai requisiti richiesti ai prestatori, alle modalità di accesso alle banche dati e ai registri, nonché ai mezzi di ricorso in caso di controversie.

⁶⁷⁸ D. TROMBINO, *Le recenti riforme alla PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, cit., 11 ss.

⁶⁷⁹ Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 222, recante *Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124*, (GU Serie Generale n. 277 del 26-11-2016 - Suppl. Ordinario n. 52).

⁶⁸⁰ È opportuno specificare che ai sensi della norma in parola, per prestatore di servizi si intende qualsiasi persona fisica avente la cittadinanza di uno Stato membro o qualsiasi soggetto costituito conformemente al diritto di uno Stato membro o da esso disciplinato, a prescindere dalla sua forma giuridica, stabilito in uno Stato membro, che offre o fornisce una prestazione anche a carattere intellettuale svolta in forma imprenditoriale o professionale, fornita senza vincolo di subordinazione e normalmente fornita dietro retribuzione.

In esito al giudizio di legittimità azionato dalla Regione Emilia-Romagna⁶⁸¹ veniva pubblicato il d.p.r. 160/2010 (regolamento SUAP). Tale nuovo regolamento SUAP ribadisce la funzionalità esclusivamente in via telematica dello Sportello sia nei confronti delle imprese, che nelle relazioni con le altre p.a. coinvolte nei diversi procedimenti, e supera la precedente ripartizione del *procedimento semplificato* e il *procedimento autocertificato* introducendo il *procedimento automatizzato* (art. 5 del regolamento SUAP)⁶⁸² e il *procedimento ordinario* (art. 7 del regolamento SUAP)⁶⁸³. Un ulteriore elemento di novità è rintracciabile nel ruolo affidato all’Agenzia delle Imprese (artt. 5 e 6 del regolamento SUAP), cui sono riconosciute funzioni di natura istruttoria e di asseverazione. Inoltre, essa si aggiunge alla Camera di Commercio fungendo da ulteriore punto di accesso al SUAP. Le disposizioni attuative della Legge n. 124/2015⁶⁸⁴ in materia di conferenza di servizi e di SCIA hanno inoltre modificato le prassi operative in ambito SUAP, pur lasciando inalterato il quadro di riferimento, mentre assumono sempre maggiore rilievo le recenti modifiche apportate dal cd. decreto Semplificazioni⁶⁸⁵ alla legge 241/1990. Tra queste, la modifica all’art. 3-*bis* ha introdotto l’uso sistematico di strumenti informatici e telematici nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, segnando così la necessità per gli Sportelli Unici di passare dalla funzionalità esclusivamente telematica ad una vera e propria digitalizzazione dei flussi informativi⁶⁸⁶.

⁶⁸¹ Sent. Corte Cost., 21 gennaio 2010, n. 15, cit., che ha affermato la competenza legislativa statale in materia di SUAP.

⁶⁸² Cfr. *infra* par. II.2.a. *Il procedimento automatizzato e la Comunicazione Unica*.

⁶⁸³ Cfr. *infra* par. II.2.b. *Il procedimento ordinario*.

⁶⁸⁴ Legge 7 agosto 2015, n. 124 recante *Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, (GU Serie Generale n.187 del 13-08-2015).

⁶⁸⁵ Legge 11 settembre 2020, n. 120, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitali» (Decreto Semplificazioni)*, (G.U. n. 228 del 14 settembre 2020).

⁶⁸⁶ Sul tema si tornerà *infra*, par. V. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

I.2.b. L'ambito di applicazione e la difficile individuazione dei procedimenti di competenza del SUAP

Il regolamento SUAP sancisce la funzione dello Sportello per le Imprese quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive⁶⁸⁷ e di prestazione di servizi, nonché quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento, cessazione o riattivazione delle suddette attività. Sono invece esclusi dall'ambito di applicazione del regolamento i procedimenti concernenti gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture e gli insediamenti. Al di fuori di questi impianti, il procedimento unificato viene riferito a pressoché tutti gli interventi che abbiano ad oggetto un impianto produttivo, di cui il regolamento SUAP offre una definizione all'art. 1, lett. j), ricomprendendo “*i fabbricati, gli impianti e altri luoghi in cui si svolgono tutte o parte delle fasi di produzione di beni e servizi*”. Superando la tesi secondo cui per comprendere l'entità dell'ambito oggettivo di applicazione del SUAP deve valorizzarsi la nozione di *impianto*, piuttosto che le attività e i servizi che ad esso ineriscono⁶⁸⁸, con la Direttiva *Bolkenstein* l'ambito di competenza del SUAP si amplia notevolmente estendendosi a tutti i procedimenti relativi all'esercizio dell'attività di impresa in un'accezione generalizzata. L'attenzione viene così spostata dall'impianto all'attività economica *latu senso*.

⁶⁸⁷ Il nuovo regolamento definisce in via esemplificativa tali attività all'art. 1, lett. i) come “*le attività di produzione di beni e servizi, incluse le attività agricole, commerciali e artigianali, le attività turistiche e alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari e i servizi di telecomunicazioni*”. L'elenco, come è stato osservato, non ha carattere esaustivo, e tende a ricomprendere nell'ambito di azione del SUAP tendenzialmente ogni impianto produttivo dotato di rilevanza economica, salvo quelli espressamente esclusi dal regolamento SUAP. Cfr. G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, cit., 30 ss.; M PARENTI, *Il responsabile del procedimento regista di un percorso obbligato*, cit., 35 ss.

⁶⁸⁸ G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, cit., 32; L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, cit.

Le attività e le procedure operative seguite dal SUAP variano in funzione del tipo di procedimento presentato dall'impresa. Nella specie, il SUAP riceve e gestisce i procedimenti amministrativi avviati mediante comunicazione, SCIA ordinaria, unica e condizionata; nonché a seguito di istanza volta ad ottenere l'autorizzazione, il permesso o l'assenso all'esercizio dell'attività economica. Secondo quanto previsto nella Tabella A del citato d.lgs. 222/2016 – che ha individuato, nella sezione I, i regimi amministrativi applicabili a 107 attività commerciali e assimilabili – sono inoltre ricevuti e gestiti dal SUAP i procedimenti cd. “misti” (es. presentazione contestuale di comunicazione + autorizzazione, oppure SCIA e autorizzazione, o SCIA Unica e autorizzazione), tenendo conto della distinta disciplina giuridica di ogni procedimento contestualmente avviato. Tuttavia, occorre specificare che il regolamento SUAP prevede un procedimento autorizzatorio unico (che assume le due vesti alternative del procedimento ordinario ovvero automatizzato), entro cui è previsto anche il procedimento semplificato di proposta di variante agli strumenti urbanistici e la procedura di verifica preliminare di conformità dei progetti (art. 8 del regolamento SUAP). A latere, è rimesso allo Sportello Unico anche il procedimento relativo alla chiusura dei lavori e collaudo (art. 10 del regolamento SUAP) per la messa in funzione delle opere e degli impianti produttivi⁶⁸⁹. Per capire quali procedimenti confluiscono nel procedimento unico ordinario o autorizzatorio è dunque necessario non solo fare riferimento alle attività economiche, ma anche e soprattutto ai regimi applicabili a tali attività; regimi che variano a seconda delle peculiarità del caso concreto. Di qui la

⁶⁸⁹ Il regolamento SUAP prevede che il soggetto interessato comunichi al SUAP l'ultimazione dei lavori, trasmettendo la dichiarazione del direttore dei lavori con la quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità e, eventualmente, il certificato di collaudo effettuato da un professionista abilitato. Tale trasmissione consente l'immediato esercizio dell'attività, mentre il SUAP, entro cinque giorni, trasmette la documentazione agli uffici comunali competenti che sono tenuti ad effettuare i controlli circa l'effettiva rispondenza dell'impianto alla normativa vigente entro i successivi novanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalle specifiche discipline regionali. La norma prevede inoltre che, nel caso in cui dalla certificazione non risulti la conformità dell'opera al progetto ovvero la sua rispondenza a quanto disposto dalle vigenti norme il SUAP adotta i provvedimenti necessari assicurando l'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge, ivi compresa la riduzione in pristino a spese dell'impresa, dandone contestualmente comunicazione all'interessato entro e non oltre quindici giorni dal ricevimento della comunicazione.

estrema difficoltà nella ricognizione dei procedimenti che interessano il SUAP, che richiede una più chiara analisi del procedimento unico nelle sue varianti⁶⁹⁰.

1.3. Funzioni, caratteri strategici e modelli organizzativi

La disciplina entro cui si è sviluppato l'istituto dello Sportello Unico persegue tre principali obiettivi. Una prima finalità si appalesa nella semplificazione e nell'accelerazione delle procedure amministrative mediante l'efficientamento della fase istruttoria e il funzionamento dello Sportello in modalità esclusivamente telematica. Un secondo obiettivo si constata nelle garanzie di partecipazione e trasparenza. Infine, emerge il carattere strategico che interessa il governo del territorio, consistente perlopiù nella la promozione di un razionale sviluppo economico locale e regionale delle attività produttive. L'attuale assetto normativo delinea quindi un modello di Sportello unico configuratosi – in primo luogo – come strumento di organizzazione e gestione amministrativa, nonché come centro di informazioni ed assistenza che consente ai prestatori di servizi di avere a disposizione un unico interlocutore. Nondimeno, l'innovazione applicata ai SUAP incide significativamente sulla promozione dei territori intelligenti, attrattivi e competitivi. Come noto, nel quadro delle disposizioni statutarie delle autonomie locali, spetta ai regolamenti comunali la definizione dell'ordinamento generale degli uffici e dei servizi sulla base dei principi di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione⁶⁹¹. Nell'esercizio della propria autonomia regolamentare e organizzativa, e nella responsabilità degli enti locali rispetto all'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi che ad esso sono conferiti, ogni Comune può adottare uno specifico regolamento comunale per disciplinare l'organizzazione, l'attività, le competenze e le responsabilità del SUAP. Di norma si adotta un Regolamento *ad hoc*, di competenza del Consiglio comunale, altre volte la disciplina dello Sportello Unico viene a confluire nel regolamento di organizzazione, di competenza della Giunta comunale. Al di là delle differenziazioni derivate proprio dall'autonomia dei Comuni rispetto all'organizzazione e alla disciplina del funzionamento dei SUAP, con riguardo agli aspetti di posizionamento strategico e di funzioni è possibile individuare alcune dimensioni rilevanti e trasversali

⁶⁹⁰ Tale analisi sarà trattata nei paragrafi successivi (*infra par. II.2. Tipologie di procedimento unico*).

⁶⁹¹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, ottava ed. 2021, Il Mulino, Bologna, 262 ss.

che accomunano gli Sportelli Unici per le Imprese, entro cui Entro è possibile innestare modelli innovativi di applicazione del GaaP.

1.3.a. Le funzioni amministrative di coordinamento

Accanto alla più generale funzione ricollegabile alla gestione delle procedure amministrative si accosta la funzione di coordinamento del SUAP. Rispetto ai processi di semplificazione amministrativa e di coordinamento dell'attività delle p.a. coinvolte nel procedimento unico è possibile individuare una prima dimensione del SUAP quale "efficiente coordinatore"⁶⁹². Richiamando la tradizionale nozione di "coordinamento amministrativo"⁶⁹³ emerge la necessità di garantire l'unitarietà della struttura organizzativa in attuazione dei principi costituzionali di autonomia e decentramento attraverso il raccordo tra organi. Questo approccio attribuisce un rilievo fondamentale al rapporto tra il SUAP e le p.a. coinvolte nel processo amministrativo. Di qui la volontà del legislatore di incidere su alcuni profili essenziali del SUAP mediante il rafforzamento dei poteri di coordinamento del Comune⁶⁹⁴. Per innovare ed efficientare la funzione di coordinatore del SUAP occorre dunque agire in primo luogo sul piano interistituzionale e sul piano tecnologico per migliorare le comunicazioni e per creare un punto di convergenza delle politiche e delle metodologie di intervento degli enti pubblici. Sotto questo profilo, l'azione di coordinamento in ambito regionale si inserisce in un contesto di continua evoluzione, ove emergono nuovi fabbisogni tecnologici e informativi. In questa prospettiva l'efficacia dei sistemi gestionali e delle soluzioni proposte a livello regionale dipende in buona parte dalla capacità di coinvolgimento e stimolo alla cooperazione che la Regione sa introdurre verso gli enti

⁶⁹² D. TROMBINO, *Le semplificazioni amministrative 2020-2023 nel SUAP*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, fasc. 2, 2021, 10 ss.

⁶⁹³ Si v. in particolare G. CORREALE, *Notazioni minime su coordinamento e paraggi*, in AA. VV., *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1995, 73 ss.; V. BACHELET, *Coordinamento* ad vocem, in *Enc. Dir.*, vol. X, Milano, 1964, 630 ss.; F. G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *La convivenza nella libertà. Studi in onore di G. Abbamonte*, Napoli, vol. II, 1999, 1261 ss.

⁶⁹⁴ C. TUBERTINI, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 56 s.

coinvolti, ma anche dalla sensibilità di questi verso l'innovazione organizzativa e l'integrazione⁶⁹⁵. Inoltre, l'evoluzione del SUAP verso la piena digitalizzazione fa della cosiddetta "cooperazione applicativa" un caposaldo dei nuovi modelli di SUAP, in grado di predisporre, tramite piattaforme interoperabili, un coordinamento simultaneo tra lo Sportello e le p.a. coinvolte (gli Enti terzi)⁶⁹⁶.

I.3.b. Le funzioni informative

Una seconda dimensione riguarda il SUAP "informatore", che fornisce informazioni sul quadro normativo, economico, e territoriale dell'ambito di riferimento per garantire la più ampia apertura al mercato dei servizi, in conformità a quanto previsto dalla Direttiva *Bolkenstein* e dal Regolamento sul *Single Digital Gateway*⁶⁹⁷. La funzione informativa è garantita mediante l'accesso al portale "*impresainungiorno.gov.it*"⁶⁹⁸ che consente agli utenti di accedere alle informazioni sulle domande di autorizzazione, sugli adempimenti amministrativi e sull'iter procedurale⁶⁹⁹. Inoltre, il portale si inserisce nel sistema di rete degli Sportelli Unici quale il Punto Unico di Contatto nazionale previsto dalla Direttiva Servizi, con la quale gli Stati membri si impegnano a semplificare le procedure e le formalità imposte ai prestatori di servizi quando intendono operare *cross-border*. In tal senso, lo Sportello per le Imprese deve fornire informazioni sulle procedure autorizzatorie e sugli adempimenti normativi previsti dalla disciplina nazionale, regionale e comunale; le informazioni sui vincoli e sulle opportunità del piano regolatore generale, sull'assetto territoriale e sul mercato immobiliare delle aree e delle strutture per insediamenti

⁶⁹⁵ Cfr. P. G. RINALDI, *Le forme di integrazione tra il SUAP e le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento*, in AA.VV., Atti del Seminario "Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive", Lecce, 14 e 15 dicembre 2004, 69.

⁶⁹⁶ Il tema sarà approfondito *infra*, par. IV.2.c. *La componente informatica di back-office Enti terzi*.

⁶⁹⁷ Su cui si tornerà più in dettaglio *infra*, par. V. *Il SUAP verso il Single Digital Gateway (SDG)*.

⁶⁹⁸ Online: <https://www.impresainungiorno.gov.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023). Sull'argomento si dirà più specificatamente *infra*, par. IV.1. *Il portale "impresainungiorno.gov.it" e le piattaforme SUAP regionali e autonome*.

⁶⁹⁹ C. LACAVALA, *Insediamenti produttivi e semplificazione: lo sportello unico alle imprese*, cit., 595.

produttivi; nonché le informazioni relative ad agevolazioni, finanziamenti, sostegni all'impresa e/o all'occupazione, fondi comunitari, ecc. A livello regionale è possibile scorgere un importante ruolo di diffusione delle informazioni e coordinazione delle politiche di indirizzo volte a uniformare e rendere trasparenti i procedimenti concernenti l'insediamento e l'esercizio di attività produttive. In tale ambito rientrano diversi interventi volti alla creazione e allo sviluppo della rete degli sportelli unici attivati sul territorio regionale, attraverso l'organizzazione di un sistema integrato di servizi informativi e di comunicazione di facile accesso. Tale funzione si traduce, in primo luogo, nella creazione di una "rete degli sportelli unici" attivati sul territorio regionale attraverso l'organizzazione di un sistema informativo integrato. Con questo obiettivo la Regione Piemonte ha realizzato la Base Dati della Conoscenza⁷⁰⁰: strumento che fornisce informazioni in relazione ai singoli procedimenti, l'indicazione della normativa applicabile, degli adempimenti procedurali, della modulistica, nonché dei relativi allegati da utilizzare uniformemente sul territorio regionale. Sempre nell'ambito della diffusione delle informazioni è possibile scorgere una moltitudine di interventi collegati alla mappatura dei SUAP presenti sul territorio e all'istituzione di forum tematici di confronto⁷⁰¹. Un altro ambito in cui si svolge l'attività di coordinamento e sostegno della Regione è quello della formazione professionale degli operatori di sportello unico, dei responsabili degli sportelli, nonché dei componenti della struttura interna della Regione che opera a supporto degli stessi e degli eventuali referenti regionali delle direzioni competenti per materia.

1.3.c. Le funzioni "innovative" e i caratteri strategici

Una terza dimensione si ricollega al ruolo del SUAP come "promotore" del territorio, di cruciale importanza per l'attuazione della *smartness* nella dimensione economica delle Città intelligenti. In questo caso lo Sportello unico svolge una

⁷⁰⁰ L'iniziativa rientra nelle azioni regionali di semplificazione, standardizzazione e uniformazione dei processi della PA. La fruizione della Base Dati è libera ed è suddivisa nella sezione concernente le procedure per le Attività Economiche e quelle di Edilizia produttiva. Online: <https://servizi.regione.piemonte.it/catalogo/base-dati-della-conoscenza-regionale> (data ultima consultazione 23/05/2021).

⁷⁰¹ C. TUBERTINI, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 66.

funzione di sostegno all'economia, sviluppando componenti che hanno l'obiettivo di promuovere il miglioramento dei servizi offerti sul territorio e gli interventi di riqualificazione delle infrastrutture, attirare capitali di investimento per favorire nuovi insediamenti e l'occupazione, nonché incrementare il capitale sociale del sistema economico locale sostenendo l'imprenditorialità endogena e favorendo la nascita di reti imprenditoriali di cooperazione. Tale funzione si incardina tra gli *asset* strategici della *Smart City*, che trovano la loro ottimale declinazione nelle Città metropolitane, in quanto si orienta alla promozione dell'immagine del territorio, alla messa in atto di iniziative per attrarre investimenti e al sostegno dell'imprenditorialità locale. La già citata legge Delrio affida alle Città metropolitane la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano. In particolare, fra le funzioni fondamentali è riconosciuta anche quella di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio⁷⁰². Sulla scorta di questa impostazione, la Legge della regione Emilia-Romagna n. 14/2014⁷⁰³ ha inteso accrescere l'attrazione e la competitività del sistema economico regionale, “*concorrendo alla realizzazione della strategia europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (...) l'innovazione, la specializzazione intelligente e l'internazionalizzazione delle imprese e delle filiere produttive*”. In questa prospettiva, proprio nell'obiettivo di favorire l'afflusso di investimenti sul territorio, la Città metropolitana di Bologna ha realizzato, aderendo al progetto Metropoli Strategiche finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020⁷⁰⁴, un SUAP metropolitano. Tale sperimentazione si inserisce nell'ambito della promozione dei territori e delle imprese a livello di area vasta⁷⁰⁵. Il

⁷⁰² Art. 44, lett. e) della legge cd. Delrio.

⁷⁰³ Regione Emilia-Romagna, L. n. 14 del 2014 recante *promozione degli investimenti in Emilia-Romagna*, disponibile nel testo coordinato con le modifiche apportate dalla L.R. 27 luglio 2018, n. 11 e dalla L.R. 3 agosto 2022, n. 11 online: <https://demetra.regione.emilia-romagna.it> (data ultimo accesso 5.8.2022).

⁷⁰⁴ Sul progetto e sul Programma PON Governance 2014-2020 si rimanda a quanto specificato *supra*.

⁷⁰⁵ Per ulteriori dettagli sull'implementazione del SUAP metropolitano bolognese si rimanda alla pagina www.metropolistrategiche.it (ultimo accesso 15.03.2023).

Piano Strategico Metropolitano bolognese⁷⁰⁶ ha concepito il SUAP metropolitano come unità organizzativa e funzionale preordinata a gestire i procedimenti cd. di “area vasta” e strategici, intendendo come tali i procedimenti caratterizzati da un elevato impatto economico e produttivo. Si tratta di uno strumento innovativo, che costituisce parte integrante del *Servizio metropolitano per l’attrattività* ed ha come obiettivo la messa in campo di una serie di attività finalizzate a rendere il territorio in grado di attrarre investimenti produttivi (sia nazionali, sia internazionali) in modo sistematico. Entro questo quadro, la Città metropolitana opera in stretta sinergia con l’intera filiera istituzionale e rappresenta il *trait d’union* tra attori istituzionali (Regione, Unioni di Comuni e Comuni) e rappresentanti del mondo produttivo. In questo senso, tale modello di SUAP si afferma come elemento di attrattività dei territori nell’ottica della *Smart City*, garantendo agli investitori maggiore certezza rispetto agli adempimenti burocratici e ai tempi di conclusione del procedimento⁷⁰⁷. Tale progetto trova le sue fondamenta nella legge regionale dell’Emilia-Romagna di *Riordino funzionale*⁷⁰⁸ che, all’articolo 46, comma 3, disciplina l’impegno della Regione a supportare la Città metropolitana di Bologna (nonché le Province e le Unioni di Comuni) nello sviluppo di un sistema della rete dei SUAP basato su ulteriori livelli di integrazione. L’elemento innovativo risiede nell’istituto giuridico della “collaborazione funzionale”⁷⁰⁹ che, ove

⁷⁰⁶ Disponibile online alla pagina: <https://psm.bologna.it> (ultimo accesso 15.03.2023).

⁷⁰⁷ L’attività di Suap metropolitano si realizza grazie ad una cd. “collaborazione funzionale” tra Città metropolitana e Comuni e Unioni di Comuni, orientata al potenziamento degli “investimenti di interesse metropolitano”, con ciò intendendo è gli investimenti di cui all’art. 6 della L.R. 14/2014 citata, in cui sono cristallizzati i requisiti che gli investimenti devono avere per poter accedere agli accordi regionali di insediamento e sviluppo delle imprese. Tra i requisiti emerge quello della “metropolitanità”, intesa come l’attitudine dell’investimento a collocarsi all’interno delle politiche di sviluppo della Città metropolitana di Bologna; la rilevanza sovra-comunale, intesa come la capacità dell’investimento di produrre i suoi effetti positivi non limitatamente al territorio del Comune direttamente interessato; un sensibile incremento occupazionale, che produca, anche indirettamente, effetti positivi non solo per il Comune interessato dall’investimento, ma anche per l’area metropolitana.

⁷⁰⁸ Regione Emilia-Romagna, L. n. 13 del 2015 di riordino delle funzioni di governo del territorio in ambito regionale, disponibile nel testo coordinato online: <https://demetra.regione.emilia-romagna.it> (data ultimo accesso 5.8.2022).

⁷⁰⁹ Tale istituto si trova in linea con la Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale fra Città metropolitana, Unioni e singoli Comuni dell’area bolognese, la quale richiama l’articolo 20 comma 1

integrata in un processo di digitalizzazione, va a concretare nuovi modelli di GaaP in grado di potenziare il coordinamento fra gli Sportelli unici del territorio in riferimento a una peculiare categoria di procedimenti, ossia quelli che si caratterizzano per una rilevante incidenza sul territorio. Il SUAP metropolitano bolognese costituisce dunque un centro di competenza interistituzionale che coinvolge soggetti appartenenti a diverse amministrazioni pubbliche ed è competente per gli insediamenti produttivi caratterizzati da elevato valore degli investimenti a carico delle imprese e dall'accrescimento della capacità competitiva del sistema produttivo regionale, anche con riferimento ai mercati esteri. Agli insediamenti strategici si aggiungono quelli connotati da effetti positivi sulla tutela o sull'incremento dell'occupazione; quelli in grado di offrire l'integrazione dei livelli di ricerca, tecnologia e capacità di innovazione; e, infine, quelli che si caratterizzano per la sostenibilità ambientale e sociale. A tale dimensione si ricollega una funzione consulenziale, già integrata nel SUAP metropolitano bolognese, che in una prima fase si è focalizzato sulla gestione della fase pre-procedimentale di contatto tra impresa e Pubblica amministrazione, attraverso il ricorso all'istituto della conferenza di servizi preliminare (art. 14, comma 3, legge n. 241/1990). Da qui il SUAP metropolitano si è evoluto verso un modello più flessibile, che assolve il compito principale di facilitare i processi di insediamento degli investimenti produttivi di carattere metropolitano, fungendo da *pivot* tra l'investitore e i vari attori, pubblici e privati, coinvolti nel processo e accompagnando l'impresa in fase di realizzazione degli interventi. Altro importante elemento è che il SUAP metropolitano agisce come soggetto principale di interlocuzione per l'impresa, anche in relazione alle istanze presentate dagli altri enti e dai soggetti privati coinvolti nel procedimento. Parallelamente viene definito un programma di lavoro condiviso tra il SUAP metropolitano e il SUAP responsabile del procedimento, che specifichi le modalità di erogazione del supporto e di organizzazione del lavoro, i tempi e le risorse da impiegarsi.

dello Statuto della Città metropolitana – rubricato “Forme di collaborazione tra città metropolitana e comuni” – che prevede esplicitamente, fra l'altro, che “*La Città metropolitana può stipulare accordi, convenzioni e altre forme di cooperazione e collaborazione con i Comuni dell'area metropolitana o le loro Unioni ai fini della organizzazione e gestione comune di servizi e funzioni*”.

I.3.d. Verso nuovi modelli organizzativi

Il d.P.R. n. 160/2010 (regolamento SUAP) ha volutamente lasciato ai Comuni libertà di auto-organizzarsi per l'esercizio dello Sportello Unico, in quanto l'esito di tali scelte dipende da diversi fattori quali la dimensione demografica, le condizioni socioeconomiche, una prassi esistente o assente di cooperazione fra comuni limitrofi, la presenza di enti di servizio sovracomunali (associazioni, patti territoriali, ecc.). Come noto, i Comuni possono esercitare le funzioni inerenti al SUAP in forma singola o associata tra loro, oppure in convenzione o in delega con le Camere di Commercio⁷¹⁰. Ciascuna di queste forme presenta vantaggi e svantaggi. La gestione singola, ad esempio, presenta il vantaggio del governo diretto dell'assetto economico-sociale legato alle attività produttive, mentre presenta lo svantaggio delle diseconomie organizzative, se l'ente è di piccole dimensioni. La gestione associata o "esternalizzata" alla Camera di Commercio, simmetricamente, presenta vantaggi di scala, sebbene anche lo svantaggio di "delegare" a enti di autonomia funzionale un compito di rilievo strategico per il territorio e per la dimensione locale⁷¹¹. Non sono poi da escludere forme miste, quali ad esempio Sportelli unici in tutti i comuni per gli "impianti semplici" e uno Sportello unico di area comprensoriale per gli insediamenti complessi. Sotto questo profilo è opportuno sottolineare come è andata maturando la consapevolezza che il successo della strategia di semplificazione del SUAP richiede un efficace coordinamento dei differenti livelli di governo, valorizzando le relazioni interistituzionali. Su questo fronte, il decreto-legge n. 5/2012⁷¹², oltre ad introdurre

⁷¹⁰ Con il termine SUAP Camerale si intende la soluzione organizzativa condivisa tra Camera di Commercio e Comuni, grazie all'uso degli strumenti operativi resi disponibili dalla Camera di Commercio stessa, che funge da punto unico di erogazione del servizio telematico, per le imprese richiedenti a livello territoriale. Essa trova fondamento su specifica convenzione o delega. In argomento L. ROMANO, *Enti locali e sportello unico per le attività produttive in modalità telematica*, in AA.VV., *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Trento, Tangram edizioni scientifiche, 2012, 341-354.

⁷¹¹ Cfr. P.G. RINALDI, *Le Camere di Commercio e la parabola dell'autonomia funzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, 254-279.

⁷¹² Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, (GU Serie Generale n.33 del 09-02-2012 - Suppl. Ordinario n. 27) convertito in legge con modificazioni dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio*

disposizioni urgenti in materia di semplificazione, ha creato le condizioni per una *governance* multilivello. Sulla scorta del citato decreto-legge è stato sottoscritto un accordo tra Governo, Regioni, Province autonome, ANCI (Associazione nazionale Comuni Italiani) e UPI (Unione Province d'Italia), che ha previsto la costituzione nell'ambito della Conferenza unificata, di un "Tavolo istituzionale" per la semplificazione con lo scopo di favorire la collaborazione, valutazione e individuazione delle misure per la semplificazione dei procedimenti. Nondimeno, l'esperienza sopra descritta della creazione di SUAP di livello metropolitano⁷¹³ rappresenta una tendenza alla generale espansione di modelli organizzativi innovativi per la gestione dei SUAP, già di per sé piuttosto variegata. In questa prospettiva, il principio stabilito dalla l. n. 59/1997 (cd. legge Bassanini I)⁷¹⁴ di conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali costituisce un perno essenziale per il disegno organizzativo-gestionale del SUAP in una prospettiva innovativa. Si tratta del "principio di adeguatezza in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione a garantire⁷¹⁵, anche in forma associata con gli altri enti, l'esercizio delle funzioni" (art. 4, comma 3, lett. g), che va opportunamente combinato con il "principio di sussidiarietà⁷¹⁶" (art.4, comma 3, lett. a) per identificare i corretti bacini demografico-

2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo, (GU Serie Generale n.82 del 06-04-2012 - Suppl. Ordinario n. 69. della legge del 4 aprile 2012, n. 35).

⁷¹³ Cfr. *supra*, par. I.3.c. *Le funzioni "innovative" e i caratteri strategici*.

⁷¹⁴ Legge 15 marzo 1997, n. 59 recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, (GU n.63 del 17-03-1997 - Suppl. Ordinario n. 56).

⁷¹⁵ In argomento si segnala S. PONZIO, *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, NelDiritto, Roma, 2012, ove l'Autrice mette in luce come l'obiettivo della qualità di prestazioni e servizi pubblici presuppone l'adeguatezza del livello organizzativo chiamato ad espletare le funzioni, adeguatezza che si risolve nella capacità dell'organizzazione "ex ante" di rendere prestazioni e servizi adeguati e qualitativamente elevati ai cittadini. Per una più recente analisi attagliata al tema degli acquisti pubblici si rimanda a G.M. RACCA – S. PONZIO, *La scelta del contraente come funzione pubblica: i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2019, 33-82.

⁷¹⁶ Intesa quale attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti

istituzionali, che consentano un'efficace ed efficiente erogazione dello Sportello Unico. Tale impostazione, tuttavia, non può prescindere da un'adeguatezza che si declina oggi anche in termini di "buona amministrazione digitale", e che richiede alla p.a. locale un maggiore sforzo nel senso della digitalizzazione⁷¹⁷.

II. Il Procedimento Unico tra semplificazione e innovazione

L'istituzione dello Sportello Unico risponde all'esigenza di individuare un unico soggetto cui l'impresa possa rivolgersi per avere le informazioni e le autorizzazioni necessarie all'attività che intende esercitare. Sul piano procedimentale, la disciplina del Procedimento Unico ha portato alla semplificazione delle attività istruttorie e delle altre fasi endoprocedimentali nell'intento di fare del provvedimento finale non un mero contenitore di diversi atti, bensì un vero e proprio momento di concentrazione di poteri⁷¹⁸. Ispirandosi a questa logica, diverse sono state le disposizioni che in specifiche materie settoriali hanno previsto l'unificazione dei procedimenti⁷¹⁹. Tuttavia, l'applicazione del procedimento unico nel SUAP ne costituisce un esempio significativo, che ha portato ad un'espansione del principio di unicità facendo confluire in un unico procedimento per gli impianti produttivi plurimi atti conclusivi di procedimenti diversi, ma accumulati dalla circostanza di riferirsi ad un unico oggetto materiale: l'afferenza ad un'attività produttiva ai sensi del d.P.R. 160/2010 (regolamento SUAP). Di qui l'unificazione di tutti i procedimenti necessari all'avvio di un'impresa in un unico procedimento autorizzatorio, con il rilascio di un unico provvedimento. Ne discende una forte spinta innovativa sul piano funzionale, in quanto il procedimento unico permette la confluenza di una serie di procedimenti amministrativi all'interno di un'unica procedura che assorbe in sé tutti i necessari atti

di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

⁷¹⁷ Sul tema *infra*, par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁷¹⁸ M. CAMELLI, *Sportello Unico (e soluzioni multiple)*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, cit., 3.

⁷¹⁹ Tra le tante, l'Autorizzazione unica energetica: D.lgs. 387/2003 art. 12; Emissioni in atmosfera: D.lgs. n. 152/2006, art. 269; Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti: D.lgs. 152/2006, art. 208; AIA: D.lgs. 152/2006, art. 29 quater; AUA: D.lgs. 59/2013; PAUR: D.lgs. 152/2006, art. 27 bis ecc.).

di assenso, culminando in un unico provvedimento permissivo⁷²⁰. In questo senso, il procedimento unificato permette una “fusione delle autorizzazioni”, ove sfuma la distinzione tra le varie componenti e si valorizza la “struttura” complessiva dello Sportello Unico⁷²¹. Nondimeno, la ridefinizione in termini unitari dell’attività amministrativa concernente le attività produttive non si limita all’unificazione c.d. funzionale di plurimi procedimenti amministrativi, ma si estende a livello organizzativo nell’imputazione della responsabilità del procedimento unico ad un unico soggetto (il SUAP)⁷²². Sempre a livello organizzativo, il principio di unicità trova espressione sia a livello di *back-office*⁷²³, caratterizzato dal coordinamento del procedimento unico e dalla funzione decisoria finale che fa capo ad un unico responsabile del procedimento (c.d. responsabile SUAP), sia a livello di *front-office*⁷²⁴. Questa combinazione esprime l’insita innovatività dell’istituto in relazione ad un regime procedimentale cartaceo, che si ricollega a scelte organizzative del Comune e alla capacità di cogliere, in seno alla collaborazione istituzionale, le opportunità offerte dall’amministrazione *concentrata* e digitale. Tuttavia, a più di vent’anni dall’introduzione dei SUAP e nonostante numerosi interventi di semplificazione normativa, standardizzazione procedurale e dematerializzazione, l’ostacolo maggiore rimane tuttora rappresentato dalla necessità di garantire un’efficace gestione delle interdipendenze tra attori e processi semplificando così l’interazione degli utenti con il

⁷²⁰ L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, cit. 116 s.

⁷²¹ *Ibid.*, 146 ss.

⁷²² *Ibid.*, 125 s.

⁷²³ Per *back-office* si intende invece la componente informatica che permette la ricezione dell’istanza e assicura il coordinamento delle comunicazioni da e verso gli altri soggetti pubblici interessati (cd. Enti terzi). Sull’argomento si rimanda a quanto specificato *infra*, par. IV.2.b. *La componente informatica di back-office SUAP*.

⁷²⁴ Per *front-office*, si intende la componente informatica che consente l’interazione con i soggetti che presentano un’istanza e le comunicazioni necessarie alla conclusione del procedimento. Sull’argomento si rimanda a quanto specificato *infra*, par. IV.2.a. *La componente informatica di front-office SUAP*.

sistema⁷²⁵. Come si avrà modo di approfondire, questo assetto, se efficacemente coniugato all'impiego delle nuove ICTs, è in grado di dispiegare un effetto dirompente sulla meccanica procedurale delle attività dello Sportello Unico (sia SUAP che SUE)⁷²⁶.

II.1. L'unificazione funzionale e organizzativa

L'istituzione del SUAP si caratterizza per una portata innovativa ispirata al principio di unicità che conforma tanto gli aspetti procedurali quanto quelli organizzativo-strutturali. Lasciando inalterato il previgente sistema normativo di disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di impianti produttivi e di ripartizione delle competenze tra p.a., la disciplina in esame ha inteso concentrare tali procedimenti in un modello generale unico ed autonomo (il SUAP) che diviene il referente unitario dei privati interessati al procedimento, oltre che delle amministrazioni portatrici degli interessi coinvolti⁷²⁷. Diversamente dagli istituti procedurali in senso stretto⁷²⁸, lo Sportello Unico rappresenta uno strumento di semplificazione che combina la concentrazione organizzativa ad elementi di

⁷²⁵ In argomento si v. M. SORRENTINO – W. CASTELNUOVO, *Engaging with complexity in a public programme implementation*, in *Public Management Review*, 20/7, 2018, 1013-1031. Sotto tale profilo, emerge la funzione originaria dello Sportello Unico quale punto unico di contatto, ove la funzione dello sportello è quella di fungere da “piattaforma” in grado di gestire, coordinandolo, il flusso informativo tra i vari attori coinvolti nel procedimento. Per quanto concerne tale funzione nell'ottica del GaaP si rimanda a quanto esposto *supra*. Una più approfondita analisi della digitalizzazione dei flussi informativi quale fulcro dell'innovazione del SUAP sarà offerta *infra*, par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informatico degli Sportelli Unici (SSU)*.

⁷²⁶ Si rimanda in particolare a quanto specificato *infra*, par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*, e *Note riassuntive e conclusioni a margine di una ricerca appiccata e i suoi possibili sviluppi nell'ambito dei SUAP piemontesi*.

⁷²⁷ G. PIPERATA, *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, cit., 79; G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica*, cit., spec. 551 ss.

⁷²⁸ Sul tema, V. PARISIO, *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 207; L. FERRARA, *Dia (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 759; A. ROMANO, *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 489.

semplificazione funzionale (procedimentale e di utilizzo delle reti telematiche)⁷²⁹. Coerentemente, il citato regolamento SUAP definisce lo Sportello Unico per le Imprese come «*l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva in grado di fornire una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento*» (art. 1, lett. m) del regolamento SUAP). La concentrazione organizzativa⁷³⁰, ossia la previsione di un'unica struttura e di un unico responsabile del procedimento, va a concretare il principio di responsabilità e unicità dell'amministrazione nell'obiettivo di ricondurre in capo ad un unico soggetto la responsabilità dell'attività coordinata di più amministrazioni. Tale concentrazione opera nel rapporto p.a. e impresa andando a garantire un referente unico e, soprattutto, un responsabile unico del procedimento. Nel rapporto tra le varie autorità e pubbliche amministrazioni coinvolte, invece, la concentrazione risponde all'esigenza di efficiente gestione e coordinamento dell'autonomo procedimento principale⁷³¹. Il SUAP deve dunque assicurare al richiedente una risposta (telematica) unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Ciò implica, da un lato, che gli altri uffici comunali e le altre amministrazioni pubbliche interessate (cd. Enti terzi) non possono trasmettere direttamente al richiedente atti autorizzatori, nullaosta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati⁷³². Da altro lato, il modello di coordinamento previsto dal regolamento SUAP si avvicina sempre più all'unità funzionale – oltre che organizzativa – del procedimento. Con riferimento a questo profilo, l'istituto del SUAP ha condotto alla confluenza di una serie di procedimenti amministrativi di settore all'interno di un'unica procedura unitaria. Senza soffermarsi su quali e quanti dei procedimenti settoriali possano confluire nel procedimento unico

⁷²⁹ M. CAMMELLI, *Sportello unico (e soluzioni multiple)*, cit., 1.

⁷³⁰ G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica*, cit., 1998, 556 ss.

⁷³¹ L. TORCHIA, *Lo sportello unico per le attività produttive*, cit., 110.

⁷³² C. TUBERTINI, *L'articolazione delle competenze nello sportello unico*, cit., 57.

per le attività produttive – quesito che dipende dalle caratteristiche peculiari dell'intervento da autorizzare nel caso concreto – va rilevato che essi sono accumulabili solo con riferimento all'oggetto materiale (ossia l'inerenza all'insediamento produttivo), ma seguono regole diversificate per quanto concerne le modalità procedurali⁷³³. Per semplificare tale complesso di procedimenti la disciplina considera dunque in modo unitario l'oggetto fattuale dell'intervento produttivo realizzando un'aggregazione funzionale di procedimenti volta a superare la rigidità connessa al riparto per materia⁷³⁴. Tale aggregazione trascende il criterio giuridico-formale incentrato sulle nozioni di provvedimento e di competenza per abbracciare un criterio economico-sostanziale che pone al centro la fattibilità giuridico-amministrativa complessiva dell'intervento da autorizzare. Come acutamente osservato in dottrina⁷³⁵, all'unificazione funzionale dei procedimenti sottostà un mutamento di prospettiva, ove l'accento cade sull'attività produttiva vista in sé come valore fondamentale in quanto riconducibile all'interesse pubblico della promozione dello sviluppo economico⁷³⁶. Può dunque dirsi una differente modalità di esercizio del potere che la Legge attribuisce a ogni amministrazione coinvolta, ove i soggetti pubblici sono chiamati ad operare le verifiche circa l'ammissibilità di una determinata iniziativa, secondo i criteri e i requisiti stabiliti dalla norma settoriale, ma operando secondo lo schema procedimentale proprio del procedimento unico e non secondo l'iter procedurale autonomo. Si passa così da uno schema incentrato sul singolo titolo abilitativo e sulla competenza settoriale della singola amministrazione ad uno schema incentrato sull'obiettivo finale dell'impresa. Sulla scorta di tale prospettiva, la Corte costituzionale ha definito il Procedimento Unico una sorta di “procedimento di procedimenti”: un iter procedimentale unico in cui confluiscono e si coordinano gli atti

⁷³³ L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, *ivi*, 119 ss.

⁷³⁴ M. COLUCCI, *Commento all'art. 23 del d. lgs. n. 112/1998*, *cit.*, 111.

⁷³⁵ L. ZANETTI, *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, *cit.*, 124 s.

⁷³⁶ Cfr. S. AMOROSINO – G.F. FERRARI, *Ipotesi di un progetto di legge delega per la semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali*, in *Economia pubblica*, 1995, fasc. 6, 20 ss.

e gli adempimenti richiesti, facenti capo a diverse competenze⁷³⁷. Giocoforza, quelli che prima dello Sportello Unico erano autonomi provvedimenti adottati sulla base di procedimenti a sé stanti divengono atti istruttori endoprocedimentali necessari per l'adozione dell'unico provvedimento conclusivo⁷³⁸. La logica del Procedimento Unico si fonda pertanto “*sulla concentrazione in una sola struttura (...) della responsabilità dell'unico procedimento attraverso cui i soggetti interessati possono ottenere l'insieme dei provvedimenti abilitativi necessari per la realizzazione di nuovi insediamenti produttivi di beni e servizi*”⁷³⁹. Il perno del Procedimento Unico consiste, invero, nel sincretismo generato dall'interazione sinergica di una pluralità di strumenti di semplificazione che consentono di orientare l'azione amministrativa verso l'efficienza ed ottenere significativi benefici sia sul piano dell'organizzazione, sia sul piano dell'attività decisionale⁷⁴⁰.

II.2. Tipologie di procedimento unico

Al Procedimento Unico di cui al regolamento SUAP si applicano i tradizionali strumenti di semplificazione quali SCIA, silenzio-assenso, conferenza di servizi, varianti ecc. Basandosi sulla dicotomia SCIA-autorizzazione, il nuovo regolamento SUAP prevede che il Procedimento Unico in materia di attività produttive assuma la forma del *procedimento automatizzato* – sebbene non si possa propriamente parlare di riferimento in quanto non vi è istanza, procedimento né provvedimento, bensì una SCIA – ovvero del *procedimento ordinario*. In caso di SCIA sarà applicabile il procedimento automatizzato, mentre in caso di autorizzazione espressa si applica il procedimento ordinario.

⁷³⁷ D. TROMBINO, *Le recenti riforme alla PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, cit., 4 ss.

⁷³⁸ G. MORMANDI, *La complessità gestionale ed organizzativa del procedimento unico*, in AA.VV., *Atti del Seminario “Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive”*, cit., 28 s.

⁷³⁹ Corte Cost., 23 luglio 2002, n. 376 in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi, in *federalismi.it*, 2002.

⁷⁴⁰ G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, cit., 9.

II.2.a. Il procedimento automatizzato e la Comunicazione Unica

Nel procedimento automatizzato, applicabile alle sole attività soggette a SCIA, il prestatore presenta la documentazione al SUAP, il quale verifica in modalità informatica la completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati e, in caso di esito positivo, rilascia automaticamente la ricevuta che costituisce titolo autorizzatorio trasmettendo la segnalazione e i relativi allegati alle amministrazioni e agli uffici competenti (Enti terzi)⁷⁴¹, ed eventuali richieste istruttorie sono comunicate al soggetto interessato sempre con modalità telematica. La scelta di questa procedura responsabilizza l'impresa, che risponderà con la riduzione in pristino e con le dovute sanzioni penali in caso di dichiarazioni false; e la p.a., che dovrà fornire le informazioni sui requisiti richiesti dalla legge per l'esercizio dell'attività in maniera esatta e completa, in ossequio ai canoni di correttezza, buona fede e leale collaborazione di cui all'art. 1, comma 2-*bis* della Legge sul procedimento amministrativo⁷⁴². Nonostante lo

⁷⁴¹ Alcune questioni di legittimità costituzionale hanno riguardato l'art. 19, comma 6-ter, legge 7 agosto 1990, n. 241 con riferimento alle verifiche cui è chiamata l'amministrazione da esercitarsi entro i sessanta o i trenta giorni dalla presentazione della SCIA e poi entro i successivi dodici mesi per l'annullamento in autotutela. Tuttavia, la Corte costituzionale ha rigettato la questione rilevando che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell'attività oggetto della segnalazione, "cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi". Al contrario una dilatazione temporale dei poteri di verifica della p.a. "comporterebbe invece quel recupero dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere". Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo, che è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo che si estingue con il venir meno del potere. Così Corte Cost., Sentenza n. 45 del 6 febbraio 2019, in <https://www.cortecostituzionale.it>. Il terzo potrà dunque far valere i propri interessi legittimi attivando i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 nonché agendo in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica. Sul punto si segnalano le recenti interpretazioni del Consiglio di Stato sulla natura della responsabilità della lesione di interessi legittimi (in particolare, Consiglio di Stato, Ad. Plen. 23 aprile 2021, n. 7, in: www.giustizia-amministrativa.it).

⁷⁴² Sia consentito il richiamo ai recenti approdi giurisprudenziali in tema tutela di responsabilità dell'amministrazione per lesione dell'affidamento ingenerato nel destinatario di un suo provvedimento favorevole poi annullato in via giurisdizionale. (Consiglio di Stato, Ad. Plen. 29 novembre 2021, nn. 20, 21, 22, in www.giustizia-amministrativa.it). Sul tema si rimanda a G. M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche e i principi di collaborazione e buona fede e della trasformazione digitale*, cit.;

strumento dell'autocertificazione abbia assunto, sin dalla sua introduzione, un ruolo cruciale nello snellimento delle procedure amministrative grazie alla corposa riduzione degli oneri posti a carico del cittadino (c.d. semplificazione documentale), tale riduzione appare potenzialmente meno utile rispetto all'accertamento d'ufficio, il quale, tuttavia, non può trovare piena ed efficace applicazione senza l'integrale recepimento delle norme in materia di sistemi informativi pubblici e documenti informatici⁷⁴³. Come noto, ai sensi degli artt. 19 ss. della legge sul procedimento amministrativo, la SCIA si applica a ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nullaosta comunque denominato il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti, e non è previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi. Dalla SCIA rimangono tuttavia escluse tali attività quando sussistono vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e questioni di *ordre public* (difesa nazionale, pubblica sicurezza, immigrazione, asilo ecc.). La stessa norma prevede che la segnalazione sia corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e, ove previsto, dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati nonché da relativi elaborati tecnici. Una volta presentata al SUAP, l'attività oggetto della segnalazione può essere iniziata. Nei casi di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti, il responsabile del procedimento comunica al SUAP le esigenze di conformazione, fissando un termine congruo per la regolarizzazione e avviando contestualmente la rimozione degli effetti della segnalazione certificata in caso di mancata conformazione, ovvero comunica il provvedimento interdittivo conclusivo. Anche nel procedimento a istanza di parte soggetto a silenzio-assenso ai sensi dell'art. 20 della legge sul procedimento amministrativo, l'istanza deve essere corredata dalle dichiarazioni, attestazioni, asseverazioni ed elaborati tecnici eventualmente previsti da ciascuna specifica normativa di settore. Nei casi di accertata incompletezza dell'istanza il responsabile del procedimento segnala le esigenze di integrazione, interrompendo i termini per la conclusione del procedimento e assegnando un termine per

G. MARLETTA et al., *I profili innovativi dell'introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, in *federalismi.it*, n. 25/2022, 49-64.

⁷⁴³ Così M. BOMBARDELLI, *Il procedimento mediante autocertificazione*, in G. GARDINI – G. PIPERATA (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002, 177 s.

l'integrazione. Dalla data di presentazione della documentazione integrativa, decorre nuovamente il termine previsto per la conclusione del procedimento. Tale procedimento è fondato sull'utilizzo della modulistica unificata e standardizzata prevista dal d. lgs n. 222/2016 citato e prevede la verifica, con modalità informatica, della completezza formale della segnalazione e dei relativi allegati e dichiarazioni, con il rilascio automatico e immediato della ricevuta, elaborata sulla base delle informazioni fornite dal richiedente, e la trasmissione immediata in via telematica della segnalazione alle amministrazioni per le verifiche e il rilascio dei pareri di competenza. In questo caso, dunque, è direttamente il procedimento a produrre come *output* un atto automatico, che costituisce il titolo abilitativo unico per avviare, con efficacia immediata, l'intervento o l'attività dell'impresa⁷⁴⁴. Dal punto di vista delle competenze, secondo la lettura maggiormente condivisa in dottrina, la concentrazione funzionale del SUAP si fonda sul mantenimento dei poteri autorizzatori preesistenti e comporta il coordinamento delle singole autorizzazioni (e non anche l'unificazione del potere autorizzatorio), fissando così un percorso obbligato per tutti i procedimenti settoriali che però rimangono distinti, pur svolgendosi parallelamente. Nondimeno, l'invarianza delle competenze viene controbilanciata da soluzioni operative innovative. Un esempio è costituito dalla possibilità per le imprese, e i loro intermediari, di utilizzare la procedura della *Comunicazione Unica d'Impresa* (disciplinata all'articolo 9 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7⁷⁴⁵) per l'inoltro al SUAP delle dichiarazioni di inizio attività previste dal procedimento automatizzato (in SCIA), che si può presentare contestualmente alla pratica di Comunicazione Unica. Si tratta di una pratica informatica che raccoglie in un'unica procedura gli adempimenti che coinvolgono le Camere di Commercio, l'Agenzia delle Entrate, l'INAIL e l'INPS (come, ad esempio, la richiesta di iscrizione al Registro Imprese; la richiesta dell'iscrizione al Repertorio Economico – Amministrativo (REA); la richieste di emissione di Codice Fiscale e Partita IVA; nonché la richiesta dell'iscrizione all'INPS dei dipendenti o dei lavoratori

⁷⁴⁴ G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 1/2022, 273 ss.

⁷⁴⁵ Decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante *Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche (GU n.26 del 01-02-2007)*, convertito con modificazioni dalla L. 2 aprile 2007, n. 40 (in SO n.91, relativo alla G.U. 02/04/2007, n.77).

autonomi e l'apertura della posizione assicurativa presso l'INAIL. Grazie al coordinamento fra i vari Enti, con la Comunicazione Unica tutti gli adempimenti possono essere assolti rivolgendosi ad un solo polo, ossia al Registro delle Imprese, che riceve la pratica digitale contenente le informazioni per tutti gli Enti. Tale soluzione è stata attuata implementando modalità di integrazione tra la procedura della Comunicazione Unica e il sistema *front-office* del SUAP, e permettendo l'interscambio di dati con il Registro Imprese, che permette la compilazione delle pratiche tramite il caricamento automatico di informazioni già presenti nel Registro, nell'attuazione del cd. principio "*once only*"⁷⁴⁶.

II.2.b. Il procedimento ordinario

Per le attività non soggette a SCIA si applica il procedimento unico di cui all'art. 7 del d.p.r. 160/2010 (cd. *procedimento ordinario*). Tale procedimento prevede che, decorso il termine di trenta giorni dal ricevimento dell'istanza entro cui il SUAP può richiedere all'interessato la documentazione integrativa, l'istanza del prestatore si intende correttamente presentata e lo Sportello adotta il provvedimento conclusivo entro ulteriori trenta giorni. Nei casi di accertata incompletezza dell'istanza, i singoli responsabili degli endoprocedimenti comunicano al SUAP le esigenze di integrazione. Lo Sportello le comunica al richiedente interrompendo i termini per la conclusione del procedimento e assegnando un termine per l'integrazione avvisando che, decorso inutilmente tale termine, si riterrà venuto meno l'interesse all'ottenimento dell'autorizzazione richiesta e si procederà all'archiviazione della pratica senza altro avviso. Quando è necessario acquisire intese, nullaosta, concerti o assensi di diverse

⁷⁴⁶ Per un'attenta analisi del Quadro normativo nazionale per l'implementazione del principio *Once-Only* si veda in particolare F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in R. KRIMMER et al. (eds.), *The Once-Only Principle*, cit., 104-125. L'Autore rileva come, a livello nazionale, un primo fondamento di tale principio sia rinvenibile nell'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (c.d. Legge di Stabilità), che sancisce il "*divieto di introdurre, nel recepimento delle direttive dell'Unione Europea, adempimenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalle direttive stesse*" ed esamina come tale principio sia strettamente connesso ai principi costituzionali relativi al buon andamento e all'imparzialità dei poteri pubblici. Nella normativa di riforma dei SUAP, e nel successivo d.l. 13 maggio 2011, n. 70 convertito con legge n. 106 del 12 Luglio 2011, viene ribadita la necessità che sia la Pubblica Amministrazione a reperire, al proprio interno, tutte le informazioni su cittadini e imprese raccolte nell'ambito dei diversi procedimenti amministrativi, senza doverle nuovamente chiedere all'utenza, in ossequio al principio *once only*.

amministrazioni pubbliche, il responsabile del SUAP indice una conferenza di servizi ai sensi e per gli effetti previsti dagli articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge sul procedimento amministrativo. Il provvedimento conclusivo del procedimento costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento e per lo svolgimento delle attività richieste.

III. Le semplificazioni amministrative 2020-2026 e gli spazi per l'innovazione

L'Agenda per la Semplificazione 2020-2023⁷⁴⁷, approvata in Conferenza Unificata nel novembre 2020 e aggiornata nel maggio 2022⁷⁴⁸ (d'ora innanzi anche Agenda), individua una serie di interventi prioritari condivisi tra Governo, Regioni ed Enti Locali, concernenti le linee di indirizzo e i programmi di rilancio dell'economia e dell'occupazione per la ripresa post-pandemica. Ciò nell'obiettivo di massimizzare gli interventi e facilitare l'effettiva realizzazione delle linee di attività già individuate nell'ambito del PNRR. A tale scopo, l'Agenda si sviluppa su quattro direttrici, ossia: la semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure; la velocizzazione delle stesse; la completa digitalizzazione; la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio. In questo quadro, sono previste azioni specifiche strettamente correlate all'innovazione dei SUAP e finalizzate alla ridefinizione, nonché alla riduzione dei tempi e dei costi delle procedure per le

⁷⁴⁷ L'Agenda è stata approvata dalla Conferenza unificata nella seduta del 23 novembre 2020, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 15 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (c.d. Decreto semplificazioni) che ha modificato e integrato l'art. 24 del d.l. 24 giugno 2014, n.90 recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*. Essa individua una serie di interventi prioritari, condivisi tra Governo, Regioni ed Enti Locali, definendo obiettivi, risultati attesi, responsabilità e tempi di realizzazione, anche con il coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni. Il testo dell'Agenda 2020-2023 è disponibile online: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf (data ultimo accesso 2.07.2022).

⁷⁴⁸ Il nuovo testo, approvato dalla Conferenza unificata ha sancito l'Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali nella seduta dell'11 maggio 2022, allinea l'Agenda al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per massimizzare gli interventi e facilitare la "messa a terra" delle linee di attività già individuate nell'ambito del PNRR stesso. Il testo dell'Agenda è disponibile sul sito del Dipartimento Funzione Pubblica, alla seguente pagina web: https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Agenda_Semplificazione_2020-2026.pdf (ultimo accesso in data 08/03/2023).

attività di impresa. Un primo gruppo di azioni riguarda la semplificazione e la reingegnerizzazione sistematica delle procedure per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche, in funzione dell'attuazione dei principi europei previsti dalla Direttiva Servizi e della digitalizzazione, in stretto raccordo con il citato *Piano Triennale per l'Informatica nella pubblica amministrazione 2022-2024*. A tal fine, è prevista la predisposizione di un "catalogo delle procedure" diretto a uniformare i regimi amministrativi, eliminando gli adempimenti e le autorizzazioni non necessarie⁷⁴⁹. Tale attività, già oggetto di numerosi interventi⁷⁵⁰, rappresenta un prerequisito essenziale sia per lo snellimento di procedure particolarmente critiche del SUAP, sia per la definizione di moduli digitali standardizzati e semplificati per l'accesso telematico alle procedure, sia, infine, per il coordinamento delle attività di controllo sulle imprese. Nel complesso, emerge un consistente insieme di procedure caratterizzate da un *workflow* lineare e deterministico, automatizzabile in quanto caratterizzato dalla (tendenziale) eliminazione di ogni elemento di discrezionalità nello svolgimento delle attività decisionali. Di qui l'esigenza di raggiungere una maggiore integrazione a livello informativo – e, conseguentemente, anche a livello organizzativo – resa indispensabile dal susseguirsi dei continui interventi di revisione che hanno aggiunto ulteriore complessità, ad esempio in termini di maggiore interdipendenza tra le componenti⁷⁵¹. Un secondo gruppo di azioni ha come obiettivo prioritario la riduzione dei tempi delle procedure. A tal fine sono previste azioni di supporto alle pubbliche amministrazioni per la gestione delle procedure che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti

⁷⁴⁹ Tale iniziativa ha inoltre trovato applicazione nell'ambito del gruppo interistituzionale di lavoro coordinato dal Prof. Roberto Cavallo Perin e che ha coinvolto l'Università degli Studi di Torino, il CSI Piemonte, ANCI Piemonte e PagoPA al fine di mappare le procedure dei SUAP piemontesi con l'obiettivo di promuovere la digitalizzazione nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

⁷⁵⁰ Tra i principali il d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo* (c.d. decreto Semplifica Italia) e i decreti attuativi della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante *Deleghe al Governo on materia di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni* (c.d. Riforma Madia).

⁷⁵¹ M. SORRENTINO, *La sfida della semplificazione e il ruolo dei facilitatori*, in *Prospettiva in Organizzazione*, fasc. 1, 2021, 2 s.

(cosiddette “procedure complesse”)⁷⁵², in modo da accelerare gli interventi ritenuti cruciali per la ripresa (infrastrutture, opere pubbliche, transizione digitale ecc.).

Di estrema rilevanza è poi l’insieme di azioni per la semplificazione e la digitalizzazione. Tra le priorità, in questo ambito, vi è l’effettiva attuazione del principio *once only* attraverso la cooperazione delle banche dati ai fini dell’acquisizione d’ufficio e dei controlli sulle autocertificazioni⁷⁵³. Parallelamente, è proseguita l’individuazione delle altre banche dati di interesse nazionale e la pianificazione delle attività per garantirne l’accesso per il tramite della PDND, nell’ambito della strategia di gestione del patrimonio informativo pubblico per fini istituzionali, definita dall’art. 34 del citato d.l. Semplificazioni. Infine, tra le azioni volte a garantire la piena digitalizzazione dei procedimenti amministrativi nell’ottica della semplificazione emerge il preminente rilievo di agire sui procedimenti di competenza dello SUAP e del SUE – che nascono come sportelli telematici⁷⁵⁴ – mediante l’interoperabilità dei flussi documentali e degli schemi dati tra amministrazioni⁷⁵⁵. A tal proposito è previsto uno stanziamento di risorse per la realizzazione di nuove modalità di interscambio e interazione dei sistemi SUAP e SUE. Ulteriori azioni previste dall’Agenda sono volte a superare gli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio, ossia: la tutela ambientale e la *green economy*⁷⁵⁶,

⁷⁵² Cfr. G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 4/2021, 715-723.

⁷⁵³ Sul tema cfr. N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., 882 ss. I primi interventi sono stati focalizzati sull’accesso e l’integrazione alle banche dati dell’Agenzia delle Entrate, per la sua rilevanza ai fini della velocizzazione della concessione dei benefici e dei relativi controlli.

⁷⁵⁴ Come previsto rispettivamente dal Regolamento SUAP, art. 2 comma 2 e dal TUE, cit.

⁷⁵⁵ Sul tema *infra*, par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁷⁵⁶ Il *Green New Deal* rappresenta un fondamentale driver di sviluppo, e la transizione verso un modello economico sostenibile, sia dal punto di vista ambientale che da quello economico e sociale, rappresenta uno dei punti cardine della politica ambientale europea e nazionale e una formidabile opportunità per tutto il Sistema Paese. Accanto ai tradizionali interventi di semplificazione e coordinamento dei tempi, da estendere via via a quei procedimenti che presentano criticità anche alla luce delle progressive stratificazioni normative, una grande opportunità di sviluppo è rappresentata dal tema dell’economia circolare, che impone di ripensare all’ambiente non solo come opportunità di profitto ma come ambito

l'edilizia e la rigenerazione urbana⁷⁵⁷, la Banda ultra-larga⁷⁵⁸ e gli appalti⁷⁵⁹. Al netto

di sperimentazione per la messa a punto di nuovi modelli di sostenibilità. Tali obiettivi si collocano nell'ambito del Piano di rilancio e delle strategie di sviluppo del Paese già definite o in via di definizione, tra cui: il Piano nazionale per l'energia e il clima (PNIEC); il Programma nazionale della ricerca 2021-2027 (PNR); la Strategia nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS); la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNACC), il Piano Transizione 4.0; i nuovi obiettivi europei al 2025, 2030 e 2035 in materia di economia circolare. Sul tema si rimanda a M. P. POTO, *Environmental Law and Governance: the helicoidal pathway of participation*, Giappichelli, Torino, 2022; EAD., *Steppingstones towards a new order of environmental governance*, in *Artic Review of Law and Politics*, n. 8/2017, 137-138; B. POZZO, *The Italian Path to Climate Change: Nothing new under the sun*, in F. SINDICO – M. M. MBENGUE, (eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the usual suspect*, 2021, Springer, Cham, 471-484.

⁷⁵⁷ L'obiettivo delle semplificazioni in materia edilizia introdotte dal d.lg. Semplificazioni è quello di promuovere, attraverso la rigenerazione urbana, la riduzione del consumo del suolo e, in particolare, la qualità del tessuto urbano, delle nostre periferie e delle aree più degradate del Paese. Cfr. G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2/2021, 475 ss. Sul collegamento tra digitalizzazione, semplificazione e promozione della rigenerazione urbana si v. S.E. BIBRI, *Big Data Science and Analytics for Smart Sustainable Urbanism: Unprecedented Paradigmatic Shifts and Practical Advancements*, Springer, Londra, 2020. Si segnala anche M. DEMICHELIS, *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, in *federalismi.it*, n. 27/2022, 212-231 (spec. 222 ss.), ove l'Autrice mette in luce l'utilizzo delle mappe digitali georeferenziate e del Geoportale nazionale per la gestione del territorio, esaminando come il superando della cartografia informatizzata sia di estremo rilievo anche in termini di semplificazione e l'innovazione in materia urbanistico-edilizia.

⁷⁵⁸ L'art. 38 del DL Semplificazioni introduce varie disposizioni che hanno l'obiettivo di favorire la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica, sia fisse (in fibra ottica) che mobili. In particolare, si introduce in via normativa la definizione di micro-trincea, si velocizzano e semplificano i procedimenti per l'installazione di apparati di rete, anche in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia, si prevede la semplice autocertificazione anche per le modifiche al profilo radioelettrico degli impianti già provvisti di titolo abilitativo e viene chiarito il significato di istanza unica (per l'effettuazione di scavi, occupazione del suolo e la realizzazione di eventuali opere civili), prevedendo l'espressione di pareri preliminari a fronte di autorizzazioni per lo svolgimento delle conferenze di servizi. Queste disposizioni anticipano e andranno a integrarsi con la rinnovata disciplina di settore che verrà disegnata nella legge di recepimento del nuovo Codice europeo delle Comunicazioni (Direttiva 2018/1972) che l'Italia, al pari degli altri Stati membri, è tenuta a emanare entro il 21 dicembre 2020. In argomento A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35/2021, 215-236.

⁷⁵⁹ Sull'argomento si rimanda a R. CAVALLO PERIN – M. LIPARI – G. M. RACCA, (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Napoli, Jovene, 2022, con particolare ai contributi ivi contenuti di G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, ivi, 9-32.; R. CAVALLO PERIN, *La digitalizzazione e l'analisi dei dati*,

di tali considerazioni preliminari, va sin da subito enfatizzato come solamente mediante il passaggio dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione è possibile raggiungere risultati effettivi sia nel senso della reingegnerizzazione dei procedimenti nell’ottica dei cd. “*born-digital-services*”⁷⁶⁰ e la consistente riduzione degli oneri burocratici, nonché delle tempistiche per la conclusione dei procedimenti grazie ad un approccio GaaP.⁷⁶¹ Nondimeno, la transizione digitale dipende in larga parte dalla capacità di conseguire – per il tramite della digitalizzazione, della semplificazione e dell’innovazione – un rinnovato senso di “buona amministrazione”, in quanto per gestire la complessità è necessario orientare la p.a. all’effettività⁷⁶² e al risultato⁷⁶³. Ciò dovrebbe produrre un effetto virtuoso di accelerazione degli investimenti e delle opere funzionali allo sviluppo, in un quadro certo e trasparente di regole all’interno del quale

ivi, 119-126; V. CERULLI IRELLI, *Le innovazioni normative e i contratti pubblici*, ivi, 45-63. Per un quadro più definito si v. G. M. RACCA – C. R. YUKINS, *Introduction. The Promise and Perils of Innovation in Cross-Border Procurement*, in G. M. RACCA - C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 1-27; G. M. RACCA, *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN – D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell’amministrazione pubblica digitale*, cit., 321-341; G. M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un’Amazon pubblica*, cit.; EAD., *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l’evoluzione digitale della “funzione appalti” nazionale, regionale e locale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2021, 185-215; EAD., *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit.; EAD., *Digital Transformation for an Effective E-Procurement*, cit., 215-228.

⁷⁶⁰ Cfr. S. ROSSA, *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, cit.

⁷⁶¹ Tali considerazioni saranno sviluppate *infra*, spec. par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*.

⁷⁶² M. DE BENEDETTO – N. RANGONE, *La questione amministrativa dell’effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2019, 747-792.

⁷⁶³ Il principio di buon andamento, inteso come “vero cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale” (Corte cost., 4 dicembre 1968 n. 123), e obiettivo di efficienza dell’azione amministrativa (Corte Cost., 17 dicembre 1997, n. 404; 5 marzo 1998, n. 40; 23 marzo 2007, n. 104), deve dunque declinarsi in una prospettiva funzionale, nella sostanziale adeguatezza della p.a. nel fronteggiare le sfide che la società complessa porta con sé. Ciò in quanto “solo un’amministrazione adeguata, che conosca più approfondita mente la realtà dei fatti, può assicurare il soddisfacimento dei nuovi bisogni sociali di cittadini ed imprese”. Così G.M. RACCA, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., (spec. 602 s.)

operatori e pubblica amministrazione sono in grado di svolgere le loro funzioni sociali efficacemente⁷⁶⁴. Si tratta di una componente essenziale per l'implementazione di una *smart governance*, da integrare all'interno di un più complesso insieme di azioni per l'effettiva attuazione di modelli innovativi di governo e di amministrazione nella "*dynamique de la ville*", a partire proprio dall'amministrazione complessa, come è quella che trova luogo nell'ambito del SUAP.

III.1. La semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, la frammentarietà dei regimi amministrativi cui sono soggette le attività produttive rappresenta un ostacolo al "fare impresa"⁷⁶⁵. Il citato d.lgs. 222/2016 ha provveduto a definire un primo "catalogo delle procedure con regimi standardizzati" a livello nazionale, che ha anche rappresentato il presupposto per la definizione di una modulistica unificata e omogenea sul territorio nazionale nell'ambito delle attività commerciali e assimilabili, dell'edilizia e dell'ambiente⁷⁶⁶. Ai fini di proseguire l'opera di semplificazione e standardizzazione dei regimi amministrativi, nonché di estendere ulteriormente l'ambito delle attività liberamente esercitabili, l'art. 15 del d.l. Semplificazioni⁷⁶⁷ ha disposto la ricognizione delle procedure al fine di tipizzare e individuare le attività soggette ad autorizzazione («*giustificate da motivi imperativi di interesse generale*») e le attività soggette a SCIA o a mero obbligo di comunicazione. Tale classificazione è prodromica ad un successivo intervento semplificatorio per l'eliminazione delle autorizzazioni ritenute "non

⁷⁶⁴ Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit.

⁷⁶⁵ Si v. M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, cit., 169 ss.;

⁷⁶⁶ Sul tema della modulistica standardizzata e semplificata si cfr. il sito <http://www.italiasemplice.gov.it/modulistica/modulistica-unificata-e-standardizzata/> (data ultimo accesso 15.03.2023), dove è possibile consultare la modulistica unificata e standardizzata approvata con Accordi in Conferenza Unificata, frutto del lavoro congiunto del Governo, delle Regioni e degli Enti locali.

⁷⁶⁷ Decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76 recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120, (cosiddetto DL Semplificazioni),

indispensabili”⁷⁶⁸, ovvero per semplificarne i relativi procedimenti e stabilire discipline e tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti. Ciò nell’ottica di mappare i procedimenti amministrativi per i quali è possibile adottare un’autorizzazione generale senza incorrere in livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla normativa europea (*gold plating*). In questa seconda fase si collocano interventi volti a definire moduli e *form* digitali standardizzati e semplificati per l’accesso telematico alle procedure e a semplificare le attività di controllo sulle imprese, anche al fine di attuare il principio del “*once only*”, e avvicinarsi ad un modello GaaP nell’innovazione del SUAP. Ciò significa che per ciascuna procedura saranno identificati gli interventi organizzativi, tecnologici e le azioni di supporto alla gestione ottimale dei procedimenti. L’intervento prevede l’avvio di un’attività congiunta tra Governo, Regioni ed Enti locali, con particolare riguardo alle azioni di semplificazione della modulistica anche nei settori finora non interessati dall’elaborazione della modulistica unificata (tra i primi ambiti da includere è possibile citare, ad esempio, la modulistica per la banda ultra-larga, l’autorizzazione sismica e paesaggistica). Solo in una terza fase è prevista la reingegnerizzazione sistematica delle restanti procedure, tra cui quelle concernenti l’avvio e l’esercizio delle attività economiche, in funzione dell’attuazione dei principi europei e della digitalizzazione⁷⁶⁹. Contestualmente, verranno elaborati e condivisi gli schemi dati, la cui predisposizione sarà coordinata da AGID e dal Dipartimento per la trasformazione digitale, in modo da garantire l’interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte, in coerenza con il *Piano triennale per l’informatica nella p.a.* e con la strategia della PDND⁷⁷⁰. Il PNRR ha inoltre definito l’ambizioso traguardo di 200 procedure semplificate e reingegnerizzate entro la fine del 2024 e 600 entro il 2026, nell’obiettivo di uniformare, semplificare e liberalizzare attività, sia nei settori già oggetto di ricognizione, sia in alcuni importanti

⁷⁶⁸ All’interno di questo quadro, l’Agenda prevede la soppressione degli adempimenti eccessivi, inutili e non più rispondenti alle esigenze di tutela degli interessi pubblici che appesantiscono le attività delle p.a.

⁷⁶⁹ Sulla base delle segnalazioni degli stakeholders, gli ambiti prioritari per l’individuazione delle procedure critiche riguardano in particolare: il lavoro; il turismo; l’installazione degli impianti; l’agroalimentare; la Banda ultra-larga (BUL); l’ambiente; l’edilizia; le fonti rinnovabili.

⁷⁷⁰ Cfr. *infra*, par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informatico degli Sportelli Unici*.

settori produttivi finora esclusi (es. il lavoro, la salute e l'igiene degli alimenti, le energie rinnovabili, le comunicazioni, il turismo). Posto che nelle procedure autorizzatorie non è possibile eliminare totalmente gli oneri burocratici, la reingegnerizzazione delle procedure SUAP è volta ad innovare l'azione amministrativa nel rapporto con cittadini e imprese tentando di superare una visione "autoreferenziale" verso un'azione orientata all'effettivo conseguimento dei risultati attesi e di utilizzo produttivo delle risorse. Nell'ambito dei procedimenti di competenza del SUAP, l'obiettivo della semplificazione passa dunque dall'eliminazione degli adempimenti e delle autorizzazioni non necessarie; ma anche dalla eventuale modifica dei regimi amministrativi, nonché dall'adozione di una modulistica standardizzata e digitalizzata, in grado di essere trasmessa tramite sistemi informativi interoperabili. Tuttavia, per perseguire questi obiettivi è necessario agire sulle modalità operative delle amministrazioni, ossia modificare i singoli "processi", ove la regolazione normativa dei procedimenti amministrativi rappresenta un aspetto decisivo⁷⁷¹. Dal quadro sopra descritto, emerge che la strategia di reingegnerizzazione prevista dall'Agenda si concentra sulla definizione degli interventi che potranno anche essere distinti secondo le varie dimensioni (tecnologica ovvero organizzativa) delle azioni, ma che vanno comunque considerati in una prospettiva integrata. Tale strategia può essere suddivisa in tre fasi principali⁷⁷². Una prima fase concerne la definizione del campo di applicazione della reingegnerizzazione, nell'obiettivo di comprendere il campo di applicazione e il relativo contesto in cui si interviene. In questa prospettiva, il "catalogo delle procedure" rappresenterà un presupposto essenziale per una scrematura delle procedure non più necessarie e una generale semplificazione dei regimi procedurali.

⁷⁷¹ G. LAZZI, *Reingegnerizzazione dei processi*, in *Sistemi Informativi per la P.A.: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Scuola superiore per la Pubblica Amministrazione, Roma, 2000, 16 ss.

⁷⁷² Tale suddivisione emerge dalla roadmap del progetto di semplificazione e digitalizzazione dei SUAP. Il progetto, invero, è partito da un'accurata analisi della situazione esistente, sviluppata con la raccolta e il consolidamento di informazioni già disponibili sullo stato attuale degli sportelli SUAP e SUE, rafforzata, in una seconda fase, dalla somministrazione di un questionario volto a completare il quadro con il diretto coinvolgimento dei Comuni. La rilevazione dei dati, perfezionata poi anche con altre attività di indagine, come la consulta dei fornitori dei servizi IT relativi alle piattaforme, i tavoli tematici regionali e il coinvolgimento di altri stakeholder, sarà essenziale per approfondire le caratteristiche dei servizi offerti e indirizzare correttamente le successive fasi del progetto. Cfr. www.suapsue.gov.it (data ultimo accesso 17.03.2023).

Una seconda fase è volta alla ricostruzione dei “processi reali” dei singoli procedimenti al fine di attuare una diagnosi delle criticità (e delle priorità) attraverso l’individuazione dei principali *gap* rispetto alle esigenze dei fruitori. Sotto questo aspetto, è senz’altro necessario attuare una stretta collaborazione non solo con chi opera quotidianamente nell’ambito di tali procedure dal lato della p.a., ma anche e soprattutto con chi progetta i principali software per la gestione dei procedimenti SUAP. A tal proposito, nell’ambito delle iniziative previste dal PNRR, il Dipartimento della funzione pubblica, a seguito di una prima ricognizione della dimensione tecnologica attraverso la consultazione dei fornitori di soluzioni applicative SUAP e SUE, ha inteso coinvolgere i Comuni italiani per la ricostruzione della dimensione organizzativa dei processi⁷⁷³. È interessante notare che la raccolta dei dati sulla dimensione organizzativa del SUAP nei Comuni italiani è risultata parziale solamente in Sicilia e in Piemonte⁷⁷⁴. Infine, nella terza fase si colloca la “modellizzazione” di tutti i restanti processi da “reingegnerizzare”, verso la vera e propria digitalizzazione. In questa fase si intende arrivare a formulare delle nuove architetture di processo attraverso l’applicazione delle nuove ICTs – e, in particolare, di sistemi informatici e piattaforme digitali interoperabili – in grado di incidere sia a livello tecnico-operativo, sia a livello organizzativo del SUAP⁷⁷⁵.

⁷⁷³ In questa prospettiva è stata avviata una ricognizione di livello nazionale mediante la piattaforma www.suapsue.gov.it. In una prima fase è stata eseguita la raccolta preliminare dei dati sullo stato di funzionamento di SUAP e SUE con il coinvolgimento dei principali stakeholder (ossia dei fornitori di servizi IT relativi alle piattaforme SUAP e SUE). In una seconda fase è stata consolidata l’analisi tramite la somministrazione dei questionari ai Comuni. Nella terza fase verranno definiti gli interventi di digitalizzazione e semplificazione di SUAP e SUE.

⁷⁷⁴ Sulla necessità di intraprendere azioni mirate (partendo dalla ricostruzione del quadro regionale) nella regione Piemonte per la effettiva razionalizzazione e digitalizzazione dei SUAP piemontesi si dirà *infra*, *Note riassuntive e conclusioni a margine di una ricerca applicata e dei suoi possibili sviluppi*, e Allegati n.1 e 2 al presente elaborato. Si cfr. anche ANCI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per la Semplificazione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all’avvio e all’esercizio delle attività di impresa* del 28 aprile 2021, disponibile online: <https://www.anci.it> (data ultima consultazione 3/03/2022).

⁷⁷⁵ Il tema verrà trattato *infra*, par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informativo degli Sportelli Unici*.

III.2. L'accelerazione delle procedure complesse

I tempi di conclusione dei procedimenti rappresentano uno degli aspetti maggiormente critici nel rapporto di cittadini e imprese con la pubblica amministrazione⁷⁷⁶. All'eccessiva lunghezza e all'incertezza dei tempi dell'azione amministrativa si aggiunge e si collega spesso un problema di trasparenza⁷⁷⁷. A fronte di tale correlazione, il d.l. Semplificazioni ha introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di misurare e pubblicare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti amministrativi “di maggiore impatto per i cittadini e per le imprese”, comparandoli con i termini massimi previsti⁷⁷⁸. L'obiettivo della misurazione è di mettere a disposizione delle amministrazioni uno strumento di diagnosi del grado di complessità delle procedure amministrative e delle eventuali criticità nella loro gestione, anche grazie alla comparazione con le esperienze svolte da altre amministrazioni, nell'ottica di un miglioramento continuo. In questo modo, si intende contribuire alla progressiva riduzione dei tempi dei procedimenti di particolare rilevanza per gli utenti, rispondendo alle diffuse istanze di maggiore celerità dell'azione amministrativa⁷⁷⁹. Coerentemente con l'approccio graduale dell'Agenda e nell'ottica di garantire effettività alla misurazione, l'intervento prevede un percorso di

⁷⁷⁶ Si v. R. LOMBARDI, *Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell'agire amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, vol. 81, n. 2/2013, 463-474.

⁷⁷⁷ Per questo motivo la legge 6 novembre 2012, n. 190 (art. 1, comma 28) prevede, ai fini di trasparenza e anticorruzione, il monitoraggio periodico del solo rispetto dei tempi procedurali (e non anche dei tempi effettivi). Sull'argomento si rimanda a E. CARLONI, *Il Paradigma Trasparenza*, cit., (spec. 93-144) e S. FOÁ, *Trasparenza amministrativa: definizione, strumenti e governance*, in AA.VV. *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza* (a cura di C. CONTESSA – A. UBALDI), La Tribuna, Piacenza, 2021, 903-921.

⁷⁷⁸ Art. 12 del d.l. Semplificazioni, cit.

⁷⁷⁹ L'intervento prevede la realizzazione di un percorso condiviso per la definizione di linee guida per la misurazione che – tenendo conto delle diverse realtà territoriali e amministrative – definiscano un metodo proporzionato e sostenibile per la selezione dei procedimenti da misurare e delle tecniche da adottare, al fine di garantire l'effettiva attuazione dell'obbligo stabilito dal d.l. Semplificazioni. Al fine di garantire la confrontabilità dei dati pubblicati, si prevede inoltre l'individuazione, in accordo con le amministrazioni interessate, di un set minimo di procedure da misurare comune a ciascuna tipologia di amministrazioni (amministrazioni regionali; amministrazioni comunali, eventualmente differenziate per dimensione).

accompagnamento alle amministrazioni mediante azioni di formazione e l'attivazione di un sistema di monitoraggio sistematico sullo stato di attuazione della misurazione. La gestione delle procedure complesse rappresenta inoltre un "collo di bottiglia" su cui incide negativamente anche l'insufficienza di professionalità dedicate. A fronte di tale consapevolezza, l'Agenda e il PNRR hanno previsto specifiche azioni volte alla riduzione e alla certezza dei tempi delle procedure per il rilancio. In questo quadro, una prima azione prevede la messa a disposizione, per un periodo di trentasei mesi, di un "team" di esperti in settori multidisciplinari dedicato alla velocizzazione dei procedimenti complessi mediante il supporto delle amministrazioni coinvolte (ad esempio fornendo loro attività consulenziali e di affiancamento, coordinate e monitorate da un "pool" a livello regionale e nazionale, cd. *Task forces*)⁷⁸⁰. Oltre alle azioni di supporto, si prevede la sperimentazione di nuovi modelli di cooperazione multilivello e di aggregazione, che consentano alle Regioni interessate, previo accordo con i Comuni, ai sensi dell' art. 15 della legge sul procedimento amministrativo, di assumere o di attribuire ad altro soggetto, appositamente individuato, i poteri di amministrazione procedente ovvero lo svolgimento di funzioni istruttorie anche ai fini della gestione della conferenza di servizi in relazione a specifiche tipologie di procedimenti SUAP. Potranno inoltre essere sperimentate da parte di ANCI e dalle Regioni iniziative che, sulla base di parametri di efficienza e di standard tecnologici, favoriscano la costituzione di nuovi SUAP associati o il consolidamento delle forme associative esistenti. Si tratterebbe, quindi, di implementare un modello a "geometria variabile" e su base volontaristica per i Comuni che – pur mantenendo ferme le competenze dei SUAP – consenta di "alleggerirli" nella gestione di procedure complesse. Nell'ambito della definizione di tali modelli sarà valutata l'opportunità di un adeguamento normativo statale o regionale. Un'ulteriore innovazione riguarda poi l'introduzione di una conferenza di servizi telematica, in continuità con le semplificazioni introdotte dagli artt. 12 e 13 del d.l. Semplificazioni alla legge sul procedimento amministrativo, e in particolare le misure relative all'inefficacia dei

⁷⁸⁰ Cfr. G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, cit., 271 ss.

dinieghi tardivi e alla sospensione dei termini in caso di preavviso di diniego⁷⁸¹. Al di là delle azioni sopra descritte, va considerato che, per attuare una sostanziale accelerazione delle procedure di competenza del SUAP, è fondamentale l'adeguamento di tutti i sistemi alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità, accelerando così lo scambio di dati ed informazioni⁷⁸², prodromico anche alla vera e propria reingegnerizzazione delle procedure in una prospettiva pienamente digitale⁷⁸³.

IV. Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione

Come evidenziato nel capitolo precedente⁷⁸⁴, per assicurare il funzionamento integrato di reti e infrastrutture digitali è necessario servirsi di *standards* (norme tecniche) e di protocolli di interoperabilità comunicativi. Pertanto, il processo di informatizzazione e, successivamente, di vera e propria digitalizzazione, incide non solo sulle attività sia interne (di *back-office*) della p.a., bensì anche nelle attività esterne con i privati (di *front-office*) e con le altre p.a. (*back office* Enti terzi)⁷⁸⁵. In questa prospettiva, il citato regolamento SUAP prevede che lo Sportello Unico operi esclusivamente in via telematica sia nei confronti delle imprese, sia nelle relazioni con le altre p.a. coinvolte nei diversi procedimenti, in ossequio al criterio direttivo del *digital first* e del *digital only*⁷⁸⁶. A norma dell'art. 2, comma 2 del regolamento SUAP le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni con i relativi elaborati tecnici vanno presentate esclusivamente in modalità telematica al SUAP competente

⁷⁸¹ Sul tema si rimanda a F.F. GUZZI, *D.l. Semplificazioni-bis e PNRR: riflessioni sulle modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *Cittadinanza europea*, n. 1/2022, 165-178.

⁷⁸² Tale considerazione sarà approfondita nel paragrafo successivo (par. IV. *Dal SUAP telematico alla sua completa digitalizzazione*).

⁷⁸³ L'argomento verrà approfondito *infra*, par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informatico degli Sportelli Unici*.

⁷⁸⁴ Cfr. *supra*, Cap. 3.

⁷⁸⁵ Si v. F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016, 246 e ss.

⁷⁸⁶ Cfr. J. BOTTA, „*Digital First*“ und „*Digital Only*“ in der öffentlichen Verwaltung. Über die grundrechtlichen Zulässigkeitsgrenzen der digitalen Verwaltungstransformation und ein „Recht auf analogen Zugang“, in *NVwZ*, 2022, 1247-2253.

per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto⁷⁸⁷. Il comma 3 estende le modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione per l'inoltro della documentazione da parte del SUAP agli uffici Comunali e alle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento (c.d. Enti terzi). Anche per quanto concerne i pagamenti, la norma prevede un sistema di pagamento telematico per i diritti, le imposte e gli oneri, comunque denominati, relativi all'espletamento delle pratiche e ai procedimenti gestiti dal SUAP. Tuttavia, ad oggi persiste un'endogena inadeguatezza e difformità sul territorio dei sistemi di *front-office*, nonché un'insufficiente digitalizzazione del *back-office*, che generano costi eccessivi e ritardi nell'accesso ai servizi e nei successivi controlli⁷⁸⁸. Il SUAP telematico è spesso inteso come semplice informatizzazione del procedimento unico e degli strumenti di semplificazione introdotti dal legislatore successivamente alle cd. Leggi Bassanini⁷⁸⁹. Ciò comporta una mera dematerializzazione delle procedure, ossia una semplice modifica del formato del documento da cartaceo a elettronico, lasciando inalterato il *work-flow* del procedimento. La piena digitalizzazione dei procedimenti amministrativi di competenza del SUAP va quindi raggiunta mediante il rafforzamento dell'interoperabilità dei flussi documentali e degli schemi dati tra amministrazioni. Le attività di standardizzazione delle procedure della modulistica già attuate e in corso di ulteriore sviluppo, da un lato, e le opportunità attualmente offerte dalle ICTs in materia di interoperabilità⁷⁹⁰, dall'altro, hanno creato i presupposti per incrementare l'efficienza dei sistemi informatici utilizzati nel SUAP. Nondimeno, la definizione di standard di interoperabilità del *back-office* rappresenta un passaggio necessario anche nell'ottica di assicurare la piena attuazione del Regolamento europeo 2018/1724

⁷⁸⁷ L'art. 2 del d.P.R. 160/2010 (regolamento SUAP) prevede che “*le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni (...) ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica (...) al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto.*”

⁷⁸⁸ Sul tema *infra*, par. IV.2.a. *La componente informatica di front-office SUAP* e par.V.2.b. *La componente informatica di back-officeSUAP*.

⁷⁸⁹ Ci si riferisce, in particolare, alla Legge n. 59/1997, (Bassanini I); Legge n. 127/1997, (Bassanini bis); Legge n. 191/1998, (Bassanini ter).

⁷⁹⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla strategia della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND).

istitutivo dello *Sportello Unico Digitale*⁷⁹¹, in cui si prevede, tra l'altro, che le procedure per l'avvio, la gestione e la chiusura di un'impresa siano offerte interamente online a decorrere dal 12 dicembre 2023⁷⁹². Emerge dunque la necessità di un'azione congiunta tra tutti i soggetti istituzionali interessati, volta a definire in modo completo le modalità di interoperabilità tra SUAP ed Enti terzi partendo dall'analisi condivisa dei processi che caratterizzano i procedimenti amministrativi avviati dal SUAP e dei relativi endoprocedimenti. In secondo luogo, occorre sviluppare un modello-dati strutturato e condiviso per la raccolta e le comunicazioni tra le amministrazioni pubbliche interessate, per poi definire le specifiche tecniche necessarie a garantire l'attuazione di un nuovo modello di interoperabilità delle amministrazioni pubbliche italiane, già definito dal *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione 2020-2022*⁷⁹³. In seguito all'adeguamento dei sistemi informatici per l'attuazione delle specifiche tecniche sarà dunque possibile la messa a regime della gestione integralmente digitale delle procedure per l'avvio, la modifica e la cessazione dell'attività di impresa. L'adeguamento dei sistemi informatici alle nuove specifiche di interoperabilità e la loro messa a regime richiede, oltre a specifiche fonti di finanziamento a valere sul *Recovery Fund*, la definizione di una *governance* partecipativa, che coinvolga a pieno titolo le Regioni, gli Enti locali e i principali stakeholder. Solo una volta completata questa fase, l'Agenda per la semplificazione 2020-2023 prevede la completa digitalizzazione mediante la creazione del c.d. Sistema SUAP⁷⁹⁴ e procedere così all'integrazione dei servizi SUE con quelli del SUAP, attraverso la definizione di regole tecniche comuni e di eventuali adeguamenti

⁷⁹¹ Regolamento UE 2018/1724 del Parlamento Europeo e del Consiglio che *istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012*, 2 ottobre 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L295 del 21 novembre 2018.

⁷⁹² Sul tema si rimanda *infra*, par. V. *Il SUAP verso il Single Digital Gateway (SDG)*.

⁷⁹³ Cfr. AGID, Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione 2020-2022, Spec. 42-45, online: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/08/12/il-piano-triennale-linformatica-nella-pa-2020-2022> (data ultimo accesso 04.08.2022).

⁷⁹⁴ Cfr. *infra*, par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema informatico degli Sportelli Unici*.

normativi necessari⁷⁹⁵. Di qui sarà possibile ragionare “come se la digitalizzazione fosse data” e ampliare le prospettive verso l’automazione dei procedimenti SUAP (partendo proprio dal procedimento cd. automatizzato) per mezzo di sistemi basati su algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale e *blockchain*⁷⁹⁶, e creare un ecosistema di dati secondo l’approccio GaaP.

IV.1. Il portale nazionale “impresainungiorno.gov.it” e le piattaforme SUAP regionali e autonome

Il portale *Impresainungiorno.gov.it*, introdotto con l’art. 3 del regolamento SUAP quale evoluzione del precedente portale “*impresa.gov*”⁷⁹⁷, costituisce il sistema connettivo alle nuove funzioni e modalità di sportello unico su scala nazionale. Il portale consiste sostanzialmente in una piattaforma digitale che ha diverse funzioni nell’ambito del SUAP.

In primo luogo, esso costituisce il Punto Unico di Contatto (PSC) nazionale previsto dalla Direttiva Servizi⁷⁹⁸, con la quale gli Stati membri si impegnano a semplificare le procedure e le formalità imposte ai prestatori di servizi che intendono operare in un altro Paese europeo. In questo senso, il portale costituisce un sistema di

⁷⁹⁵ In argomento si rimanda a P. CONSONNI – G. AQUINO, *Il “front-office” unificato dello sportello unico per le attività produttive e l’edilizia*, in *Amministrare*, n. 1/2018, 170-185.

⁷⁹⁶ Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Diritto Amministrativo*, vol. 28, n. 2/2020, 305-328; A. MASUCCI, *Vantaggi e rischi dell’automatizzazione algoritmica delle decisioni amministrative*, in AA.VV. *Scritti in onore di E. Picozza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 1105-1118; I. MARTÍN DELGADO, *La riforma dell’amministrazione digitale: un’opportunità per ripensare la Pubblica amministrazione*, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2016, 133-154; ID., *Automazione, intelligenza artificiale e Pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2019, 643-662; R. CAVALLO PERIN – I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell’Amministrazione pubblica digitale*, cit., 119-158; S. FOÀ, *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle “scatole nere” alla “casa di vetro”?*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2023, 515 ss.

⁷⁹⁷ G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, cit., 269-284.

⁷⁹⁸ Cfr. *supra*, par. I.2. *La normativa nazionale ed europea*.

rete degli Sportelli Unici che assicura il collegamento con le autorità competenti⁷⁹⁹ consentendo all'impresa di trovare informazioni sul SUAP competente per territorio a cui inoltrare la propria richiesta. Tali informazioni riguardano, in particolare, il tipo di pratica da attivare, la documentazione da fornire, la modulistica da utilizzare e lo stato di avanzamento della propria pratica. Inoltre, "*impresainungiorno.gov.it*" costituisce un sistema connettivo delle componenti informative e per l'accesso ai *front-end*⁸⁰⁰ dei SUAP: attraverso il portale l'utente individua il SUAP di riferimento e viene instradato verso la componente informativa e operativa del *front-office*.

In secondo luogo, il portale mette a disposizione dei vari SUAP anche componenti gestionali per garantire flussi esclusivamente telematici, tra cui le componenti informatiche di gestione delle pratiche SUAP partendo dai processi di *front-office* (presentazione delle pratiche ed i relativi elaborati tecnici) all'inoltro telematico della documentazione agli Enti terzi, fino al sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri relativi all'espletamento dei procedimenti⁸⁰¹. Il servizio è qualificato nel *Cloud marketplace* dell'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN)⁸⁰² (ex *Cloud marketplace AGID*) come servizio in Cloud di tipo SaaS (cd. *Software-as-a-Service*). Specificamente, l'applicativo gestionale SUAP del portale "*impresainungiorno.gov.it*" si compone: del *front-office* per imprese e intermediari;

⁷⁹⁹ Così art. 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (regolamento SUAP), cit.

⁸⁰⁰ I termini informatici front-end e back-end si riferiscono rispettivamente alla parte visibile all'utente di un programma e con cui egli può interagire - tipicamente un'interfaccia utente - e la parte che permette l'effettivo funzionamento di queste interazioni.

⁸⁰¹ Tra i servizi essenziali che il SUAP deve assicurare alle imprese è previsto il pagamento online degli oneri connessi ad una pratica; pertanto, il portale contiene un sistema di pagamento per i diritti, le imposte e gli oneri comunque denominati relativi ai procedimenti gestiti dai SUAP. Così l'art. 3, comma 1, lett. d) del Regolamento SUAP.

⁸⁰² Il Catalogo dei servizi Cloud per la PA qualificati (cd. *Cloud Marketplace*) è la piattaforma che espone i servizi e le infrastrutture qualificate dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale secondo quanto disposto nel Decreto direttoriale prot. N. 29 del 02/01/2023. All'interno del *Cloud Marketplace* è possibile visualizzare la scheda tecnica di ogni servizio che mette in evidenza il tipo di servizio e il relativo livello di qualifica. Per le modalità di acquisizione da soggetti privati dei servizi Cloud qualificati occorre fare riferimento alla normativa vigente in tema di procurement delle pubbliche amministrazioni (Codice degli appalti) e agli strumenti delle centrali di committenza come, ad esempio, il Mercato elettronico della PA.

del sistema di pagamento elettronico; della scrivania per il supporto alla gestione dei procedimenti telematici per gli addetti al SUAP; nonché della conservazione dei documenti⁸⁰³ tramite PagoPA. Il responsabile del procedimento, attraverso un *desk* ad accesso riservato, dispone delle funzionalità necessarie per esaminare e istruire la pratica; produrre la relativa ricevuta e inviarla all'impresa; inoltrare la documentazione alle autorità competenti; inviare comunicazioni all'impresa; consultare lo stato di avanzamento delle pratiche e i relativi fascicoli informatici; consultare la visura camerale relativa all'impresa che ha inviato una pratica; assolvere all'obbligo di comunicare al Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) le segnalazioni e le richieste di autorizzazione per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche⁸⁰⁴. Per le attività produttive e le attività di servizi che sono soggette a SCIA con contestuale alla Comunicazione Unica, la documentazione è presentata al Registro Imprese della Camera di Commercio che la trasmette immediatamente, tramite dialogo applicativo, alla scrivania dello Sportello Unico del Comune⁸⁰⁵. La sottoscrizione di documenti, segnalazioni, comunicazioni o istanze avviene con l'uso esclusivo della firma digitale. Infine, tutta la documentazione prodotta e veicolata attraverso l'applicativo SUAP viene archiviata in un apposito *database* documentale con riferimento al procedimento di appartenenza (fascicolo elettronico della pratica), nel rispetto della normativa in termini di qualità e sicurezza della conservazione dei dati.

Il regolamento SUAP individua poi nel portale "*impresainungiorno.gov.it*" un'importante funzione di raccordo con le infrastrutture e le reti già operative per lo scambio informativo e l'interazione telematica tra le Amministrazioni e gli altri Enti interessati. In particolare, l'art. 4 commi 8 e 9 del regolamento SUAP prevede che "*il collegamento tra il SUAP e il Registro Imprese avviene attraverso modalità di comunicazione telematica [...], rende inammissibile ogni richiesta, da parte del*

⁸⁰³ Il dettaglio dei requisiti funzionali è disponibile nel manuale operativo e nei tutorial consultabili direttamente nelle apposite sezioni del portale www.impresainungiorno.gov.it.

⁸⁰⁴ Per una più approfondita comprensione delle funzionalità e delle caratteristiche tecniche della piattaforma informatica "*impresainungiorno.gov.it*" si rimanda all'allegato operativo, disponibile online: <https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/20525/0/SUAP-allegatoOperativo.pdf> (data ultima consultazione 14.12.2022).

⁸⁰⁵ Cfr. *supra*, par. II.2.a. *Il procedimento automatizzato e la Comunicazione Unica*.

responsabile del SUAP all'impresa interessata, di atti, documentazione o dati già acquisiti dal registro Imprese [...] e garantisce l'aggiornamento del repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) con gli estremi relativi al rilascio delle SCIA, delle comunicazioni o altri atti di assenso comunque denominati rilasciati dal SUAP". Il portale assicura dunque la circolarità informativa costante tra il Registro Imprese gestito dalle Camere di Commercio e gli archivi degli Sportelli Unici per le attività produttive, che trattano invece tutte le informazioni relative alle autorizzazioni all'avvio e all'esercizio delle attività economiche. L'interscambio informativo fra SUAP e Registro Imprese può essere svolto attraverso l'utilizzo di funzioni di cooperazione applicativa⁸⁰⁶, che consente al SUAP di inserire, ai fini della comunicazione al REA, le pratiche che sono arrivate al Comune attraverso i propri strumenti di *front-office*; verificare se un'impresa è iscritta o meno al Registro Imprese; consultare l'archivio delle SCIA pervenute attraverso il flusso contestuale alla Comunicazione Unica; ottenere la visura camerale di lavoro riferita all'impresa che ha presentato una pratica in istruttoria; inserire, ai fini della comunicazione al REA, gli esiti relativi a ciascuna pratica e la relativa documentazione; interrogare l'archivio delle pratiche comunicate al Registro Imprese. Nella prospettiva di raggiungere una completa interoperabilità nell'ambito del SUAP, assume particolare rilievo la realizzazione di un *Fascicolo informatico di impresa*⁸⁰⁷ (di cui all'articolo 43-bis del

⁸⁰⁶ Sul tema si dirà *infra*, par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel Sistema Informativo degli Sportelli Unici*.

⁸⁰⁷ Il *Fascicolo d'impresa* è un servizio delle Camere di Commercio che consente a tutte le p.a. di accedere direttamente a documenti ed atti relativi alle imprese, senza doverne richiedere copia alle imprese stesse. Tale strumento operativo costituisce il risultato dell'interscambio informativo fra Registro Imprese e SUAP, ed è quindi costituito dagli atti e dai documenti presentati al SUAP e trasmessi alla Camera di Commercio dal 2011. Oltre a questi documenti, il *Fascicolo d'impresa* è in grado di raccogliere attestati emessi in Italia da alcuni Enti di Certificazione quali ANAC (Autorità nazionale anticorruzione, per gli attestati SOA), Accredia (Ente italiano di accreditamento), Ecocerved (che gestisce, per il Ministero dell'ambiente, l'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali). Similmente alla comunicazione unica, anch'esso rappresenta una soluzione tecnico-operativa volta a superare *gap* organizzativi tramite l'applicazione del principio "*once-only*", in quanto tramite questo servizio le p.a. possono verificare le autorizzazioni di un'impresa senza doverne richiedere copia. Ad oggi, i SUAP possono accedere ai fascicoli d'impresa di interesse tramite gli strumenti di gestione del procedimento (SUAP camerale) messi a disposizione dalle Camere di Commercio attraverso le apposite convenzioni, ovvero tramite i servizi erogati dal sistema SU.RI. I titolari di un'attività economica possono accedere, tramite CNS o SPID, al proprio fascicolo d'impresa erogato dal sistema *Cassetto digitale*.

d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445⁸⁰⁸) in grado di dare effettiva attuazione del principio “*once only*” attraverso l’accesso alle banche dati di tutti gli Enti terzi ai fini dell’acquisizione d’ufficio e dei controlli sulle imprese e sulle autocertificazioni⁸⁰⁹. Come noto, il *Fascicolo d’impresa* è un servizio offerto dalle Camere di Commercio che consente a tutte le p.a. di accedere direttamente a documenti ed atti relativi alle imprese, senza doverne richiedere copia alle imprese stesse, volto a favorire l’interscambio informativo fra il Registro Imprese (che costituisce una base dati di interesse nazionale ai sensi dell’art. 60, comma 3-bis, lett. c) del CAD) e il SUAP. Tale fascicolo si compone dunque dei documenti presentati al SUAP e trasmessi alla Camera di Commercio; nonché degli attestati emessi dai cd. Enti di Certificazione, ossia: 1. Accredia (Ente italiano di accreditamento); 2. ANAC (Autorità nazionale anticorruzione), per quanto concerne gli attestati SOA; 3. Ecocerved (che gestisce, per il Ministero dell’ambiente, l’Albo Nazionale dei Gestori Ambientali). I titolari di un’attività economica possono accedere, tramite CNS o SPID, al proprio fascicolo d’impresa erogato dal nuovo sistema ‘Cassetto digitale’⁸¹⁰, che, grazie all’integrazione con il *Servizio di collegamento*, mette a disposizione anche i dati e certificati resi disponibili sulla PDND dalle Pubbliche Amministrazioni che gestiscono dati d’impresa. Nondimeno, è interessante evidenziare come l’implementazione di un

⁸⁰⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*, (GU Serie Generale n.42 del 20-02-2001 - Suppl. Ordinario n. 30).

⁸⁰⁹ Ciò permetterebbe di superare i numerosi ostacoli derivanti, in primo luogo, dalla scarsità delle norme di semplificazione, nonché dalla pluralità dei livelli di governo coinvolti nell’attuazione delle semplificazioni mediante *il data mining*, la *big data analysis* e l’utilizzo di algoritmi utili ad attuare una effettiva semplificazione dei controlli sulle imprese senza tradursi in una riduzione del livello di tutela (come nel caso dei mancati controlli sulle SCIA). Cfr. N. RANGONE, *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, cit., 882 ss. (spec. 892 ss.).

⁸¹⁰ Tale strumento, nato dall’iniziativa di Unioncamere e InfoCamere, è volto a facilitare il dialogo tra Imprese e Pubblica Amministrazione grazie all’interoperabilità garantita dalla Piattaforma Digitale Nazionale Dati. Il primo obiettivo di progetto è stato raggiunto già a giugno 2023 con l’entrata in esercizio del Servizio di collegamento alla Pdnd nel contesto della Composizione negoziata delle crisi d’impresa, gestita da Unioncamere e che consente all’imprenditore di autorizzare gli esperti da lui indicati ad accedere ai dati sulla posizione debitoria dell’impresa sotto il profilo tributario, contributivo e assicurativo in possesso di Inps, Inail, Agenzia delle Entrate e Agenzia delle Entrate Riscossione, dati necessari all’esperto per trovare una soluzione alla crisi d’impresa.

approccio GaaP richiede un rafforzamento del principio di leale collaborazione e un'integrazione polifunzionale, che permetta la creazione di un sistema a rete di piattaforme interconnesse. Di qui l'importanza di uscire dalla logica compartimentale e guardare al sistema complessivo, da cui discende la necessità di allineare il fascicolo d'impresa con altre basi dati di interesse nazionale come, ad esempio, il fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE)⁸¹¹ – già cd. sistema AVCPass⁸¹² – istituito presso la *Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*⁸¹³ per la raccolta di tutti i dati relativi ai motivi di esclusione e ai requisiti speciali.⁸¹⁴

La medesima logica compartimentale si riscontra anche rispetto all'utilizzo di piattaforme e software gestionali SUAP, portando ad un'alta frammentarietà dei sistemi di *front-end*. Oltre al portale "*impresainungiorno.gov.it*", sono infatti presenti diverse piattaforme applicative regionali e autonome (*software* gestionali creati da

⁸¹¹ Si tratta di uno strumento collegato alla *Banca dati nazionale dei contratti pubblici* che permette alla stazione appaltante, in sede di gara, di verificare dell'assenza delle cause di esclusione e dei requisiti speciali di qualificazione, riducendo gli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi ed efficientando il monitoraggio dell'efficienza al fine di garantire il rispetto della legalità nei contratti pubblici. In particolare, il FVOE offre un repository dove sono collezionati i documenti utili per la comprova dei requisiti di partecipazione alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici da parte dell'operatore economico. In argomento, *ex multis*, F. ARMENANTE, *Le procedure di affidamento dei contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, II ed. 2023.

⁸¹² Cfr. Deliberazione dell'AVCP (ANAC) n. 111 del 20 dicembre 2012, aggiornata da ultimo con la delibera n. 157 del 17 febbraio 2016.

⁸¹³ La Banca dati nazionale dei contratti pubblici BDNCP costituisce una base di dati di interesse nazionale ai sensi dell'art. 60, comma 3-bis, lett. c) del d.lgs. n. 82 del 2005.

⁸¹⁴ L'art. 24 del d.lgs. n. 36 del 2023, in attuazione della legge delega n. 78 del 2022, prevede la "riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti, anche attraverso (...) l'informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico" (art. 1, comma 2, lett. m). Sul tema si v. ampiamente G.M. RACCA, *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, cit., pp. 15 ss.; F. MERLONI, *L'Autorità nazionale anticorruzione a dieci anni dalla legge n.190 del 2012: funzioni, poteri e modello organizzativo*, in *Ist. federalismo*, n. 3/2022, 481 ss.; M. CLARICH, *Le innovazioni per la qualificazione dell'operatore economico*, in R. CAVALLO PERIN – M. LIPARI – G. M. RACCA, (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni*, cit., 79 ss.; D.U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *federalismi.it*, n. 12/2023,1-12.

fornitori privati⁸¹⁵). Tra le piattaforme regionali si segnala il portale *SistemaPiemonte – SUAPPiemonte*⁸¹⁶ (Regione Piemonte); *SUAP-SUE in Rete*⁸¹⁷ (Regione Friuli-Venezia Giulia); *Sportello unico – Suape*⁸¹⁸ (Regione Sardegna), *Sistema Toscano di Servizi per le Imprese*⁸¹⁹ (Regione Toscana). Attualmente, oltre metà dei Comuni italiani (precisamente 4.030) si avvale delle funzionalità del portale “*impresainungiorno.gov.it*” messe a disposizione da Unioncamere (pari al 51%), mentre 1.926 Comuni (pari al 24,4 %) utilizzano i portali messi a disposizione dalla Regione di appartenenza (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Toscana) e 1.939 Comuni utilizzano sistemi autonomi (pari al 24,5 %) ⁸²⁰. ⁸²¹

⁸¹⁵ Dallo studio effettuato nel corso dell’anno 2019, su un campione di 56 Comuni presenti sul territorio metropolitano torinese sono emersi diversi *software* di fornitori quali Technical Design Srl, Halley Informatica Srl, Maggioli Spa e Siscom Spa.

⁸¹⁶ Online: <https://servizi.regione.piemonte.it/catalogo/suappiemonte-presentazione-telematica-della-domanda-dpr-1602010> (data ultimo accesso 13.3.2022).

⁸¹⁷ Online: <https://suap.regione.fvg.it/portale/cms/it/hp/index.html> (data ultimo accesso 13.3.2022).

⁸¹⁸ Online: <https://www.sardegnaimpresa.eu/it/sportello-unico> (data ultimo accesso 13.3.2022).

⁸¹⁹ Online: <https://www.suap.toscana.it/star> (data ultimo accesso 13.3.2022).

⁸²⁰ Cfr. Figura 4, *Dettaglio delle piattaforme SUAP utilizzate nei 7.904 Comuni italiani*, Fonte dati ISTAT.

⁸²¹ Per una più approfondita analisi su scala nazionale si cfr. Dipartimento della funzione pubblica, Sportelli Unici - Semplificazione e digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE, Open data SUAP, *Monitoraggio dati e risultati analisi*, online: <https://www.suapsue.gov.it/open-data-suap/> (data ultima consultazione 3.1.2024). I monitoraggi riguardanti la regione Piemonte sono disponibili all’Allegato 3 del presente elaborato.

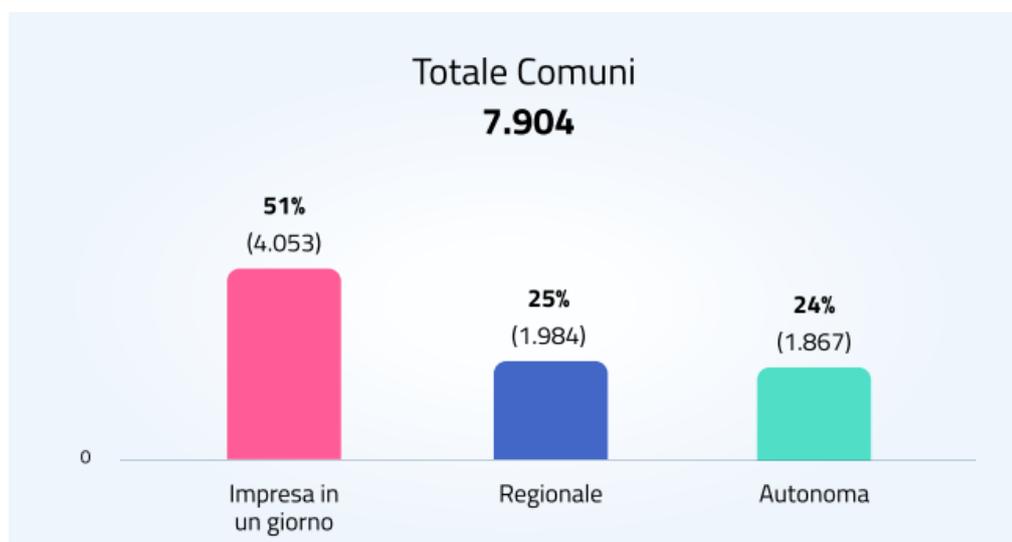


Figura 4, *Dettaglio delle piattaforme SUAP utilizzate nei 7.904 Comuni italiani*, Fonte dati ISTAT, pubblicata da Dipartimento della funzione pubblica, Sportelli Unici - Semplificazione e digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE, Open data SUAP, *Monitoraggio dati e risultati analisi* aggiornata a gennaio 2024, in <https://www.suapsue.gov.it>.

Nell'aprile 2016 veniva siglato un Protocollo tra ANCI e Unioncamere avente ad oggetto l'estensione dell'utilizzo del portale "*impresainungiorno.gov.it*" al maggior numero di Comuni italiani, affinché gli adempimenti svolti dagli imprenditori per l'avvio e l'esercizio della propria attività fossero non solo interamente digitali ma anche omogenei e standardizzati⁸²². I SUAP che non utilizzano gli strumenti di gestione del procedimento messi a disposizione dalle Camere di Commercio attraverso le apposite convenzioni possono utilizzare il servizio SU.RI⁸²³. Peraltro, "*impresainungiorno.gov.it*" deve inoltre assicurare l'interoperabilità con i portali

⁸²² Il Protocollo prevede quindi un impegno congiunto da parte di quei Comuni che finora hanno adottato differenti soluzioni digitali affinché considerino l'opzione di adesione al portale nazionale per uniformare il servizio offerto agli imprenditori del territorio.

⁸²³ Il servizio SU.RI consente ai SUAP che si sono accreditati autonomamente e non utilizzano gli strumenti di gestione del procedimento messi a disposizione dalle CCIAA attraverso le apposite convenzioni di svolgere le medesime attività di quelle garantite dal portale "*impresainungirone*" ai SUAP accreditati al servizio mediante convenzione con la Camera di Commercio, cd. SUAP convenzionati. Nello specifico, esso assicura la circolarità informativa costante tra il Registro Imprese/REA (Repertorio delle notizie economiche e amministrative), gestito dalle Camere di Commercio, che pubblica tutti i dati anagrafici, societari e storici delle imprese italiane, e gli archivi degli Sportelli Unici per le attività produttive, che trattano invece tutte le informazioni relative alle autorizzazioni all'avvio e all'esercizio delle attività economiche.

regionali già realizzati o di futura realizzazione⁸²⁴. Da tale prospetto emerge che i principali problemi emergono nella cooperazione informativa con le altre p.a. interessate nel procedimento e con i cd. Enti Terzi, dove manca un'adeguata garanzia di interoperabilità dei dati e delle informazioni⁸²⁵.

IV.2. La digitalizzazione del flusso informativo nel quadro del Sistema Informativo degli Sportelli Unici (SSU)

Le modalità telematiche per la comunicazione ed il trasferimento dei dati nell'ambito del procedimento unico sono disciplinate dall'Allegato tecnico al regolamento SUAP, che ne costituisce parte integrante ai sensi dell'art. 12, comma 5 dello stesso. Il nuovo Allegato tecnico (d'ora innanzi "Allegato"), adottato con decreto interministeriale⁸²⁶ nel mese di novembre 2021, e le nuove specifiche tecniche, adottate nel settembre 2023⁸²⁷, hanno apportato significative innovazioni nelle modalità digitali

⁸²⁴ Così l'art. 3, comma 3 del regolamento SUAP.

⁸²⁵ Il tema sarà affrontato nel paragrafo immediatamente successivo (par. IV.2. *La digitalizzazione del flusso informativo nel Sistema Informativo degli Sportelli Unici*).

⁸²⁶ Decreto 12 novembre 2021 del Ministro per la Pubblica Amministrazione, del Ministro dello Sviluppo Economico e del Ministro per l'Innovazione tecnologica e la Transizione digitale recante *Specifiche tecniche e riordino della disciplina sullo sportello unico della attività produttive (SUAP)*, di modifica dell'allegato tecnico del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, (GU n. 288 del 2021), online:https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/GAZZETTA_UFFICIALE_n_288_del_3_dicembre_2021.pdf. (data ultimo accesso 22.12.2022).

⁸²⁷ Decreto 26 settembre 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy recante *Modifiche dell'allegato tecnico del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, in materia di specifiche tecniche e di riordino della disciplina sullo sportello unico delle attività produttive (SUAP)*, (GU n. Serie Generale n. 276 del 25-11-2023), online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/11/25/23A06468/sg> (data ultimo accesso 22.11.2023). Il Decreto, in attuazione dell'articolo 5 dell'Allegato al DPR n. 160/2010, individua le modalità telematiche per la comunicazione e il trasferimento dei dati tra il SUAP e tutti i soggetti coinvolti nel procedimento. Si prevede che le specifiche sono attuate entro dodici mesi dalla comunicazione da parte di Unioncamere, per conto delle Camere di commercio, dell'operatività del Catalogo. Nel PNRR è previsto il sub-investimento 2.2.3 denominato "Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)", a titolarità della Presidenza del Consiglio – Ministro per la Pubblica Amministrazione, finalizzato ad assicurare la completa conformità alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità di tutti gli Sportelli

di comunicazione e trasferimento dei dati tra il SUAP e i soggetti coinvolti nei procedimenti amministrativi⁸²⁸. In particolare, l'Allegato disciplina le nuove modalità di gestione del flusso informativo nell'ambito dei procedimenti di competenza del SUAP con l'obiettivo di elevare il livello della digitalizzazione dei servizi di *front-office* e di *back-office* per assicurare regole comuni e pratiche digitali più rapide⁸²⁹. Tale documento intende adeguare la disciplina dei flussi informativi tra il SUAP e i soggetti coinvolti nei procedimenti amministrativi alle novità introdotte *medio tempore* nella legislazione post-emergenziale, nonché alle disposizioni prescritte in materia dal CAD. In prima battuta, va specificato che l'ambito di applicazione delle disposizioni dettate dall'Allegato ricomprende non solo i SUAP, bensì anche gli uffici comunali e i cd. Enti terzi, nonché i rispettivi sistemi informatici. Nel disciplinare le modalità di comunicazione ed interscambio di dati, l'Allegato descrive i requisiti tecnici relativi a

unici e il supporto al riordino e alla digitalizzazione delle procedure connesse con le attività dello SUAP e dello SUE.

⁸²⁸ L'art. 2 del decreto interministeriale di approvazione del nuovo Allegato tecnico ha inoltre previsto che, *“entro duecentoquaranta giorni dall'approvazione del presente decreto, con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, previa intesa con la Conferenza unificata (...), sono approvate le specifiche tecniche di cui all'art. 5 dell'allegato 1 e i relativi tempi di attuazione, comunque non superiori ad un anno dalla data di pubblicazione.”* Per la definizione delle specifiche tecniche è stato istituito un gruppo tecnico (composto da sette membri di cui uno per AGID, con funzioni di coordinamento, uno per il Dipartimento per la trasformazione digitale, due per ANCI, due la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome e uno per Unioncamere) che provveda all'attività di revisione e costante aggiornamento delle specifiche tecniche avvalendosi di appositi tavoli operativi. Nello specifico sono stati istituiti: il Tavolo operativo moduli, che provvede alla digitalizzazione dei moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle istanze SUAP mediante la componente Front-office SUAP indicata dall'art. 8 dell'Allegato D.P.R. 160/2010; il Tavolo operativo interoperabilità, che ha il compito di implementare, per ogni regime amministrativo di cui al D.lgs. 222/2016, le modalità di comunicazione tra: la componente *front-office* SUAP, la componente *back-office* SUAP, la componente Enti terzi; il Tavolo operativo Enti terzi, che si occupa di definire le modalità di interoperabilità per l'integrazione dei sistemi in uso presso i SUAP con i sistemi delle Amministrazioni Enti terzi; e il Tavolo operativo catalogo, che ha il compito di definire le caratteristiche funzionali e non funzionali del Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici di cui all'art. 11 dell'Allegato D.P.R. 160/2010. Le specifiche tecniche e i relativi aggiornamenti saranno pubblicate sul portale *“impresainungiorno.gov.it”* attraverso repository pubblici ad accesso libero.

⁸²⁹ Ferma restando l'esigenza di garantire le modalità telematiche di comunicazione e di trasferimento dei dati tra le pubbliche amministrazioni nel rispetto de coordinamento informatico, le Regioni possono integrare l'Allegato previo parere del Garante per la protezione dei dati personali.

tre componenti: (1) la c.d. “architettura logica” delle componenti strutturali che consentono di comunicare e trasferire dati in modalità telematica tra SUAP ed Enti terzi; (2) l’insieme delle attività previste per la presentazione delle istanze e l’interazione tra i vari soggetti del procedimento; (3) nonché il complesso delle regole di sicurezza da adottare per garantire la riservatezza e il “non ripudio” delle comunicazioni. Tali requisiti si conformano alle specifiche tecniche indicate all’art. 5 dell’Allegato e definite nel quadro delle *Linee Guida AGID sull’interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*⁸³⁰ e *sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*⁸³¹. Al fine di comprendere meglio cosa si intende per “componenti informatiche” va premesso che l’insieme dei sistemi informatici dei SUAP, degli uffici comunali e delle altre amministrazioni pubbliche che intervengono nel procedimento costituisce il *Sistema Informatico degli Sportelli Unici (SSU)*⁸³². L’architettura logica di tale sistema (e dunque dell’insieme dei molteplici sistemi informatici che interagiscono nella gestione delle pratiche SUAP) è caratterizzata da quattro componenti informatiche. Una prima componente è quella di cd. di *front-office*, che consente l’interazione con i soggetti che presentano un’istanza e le comunicazioni necessarie alla conclusione del procedimento (Front-Office SUAP). Vi è poi una seconda componente cd. di *back-office*, che riceve l’istanza e assicura il coordinamento delle comunicazioni da e verso gli Enti terzi interessati (Back-Office SUAP). Di qui la terza componente: quella relativa agli Enti terzi, che consente alle p.a. coinvolte nel procedimento di ricevere l’istanza e svolgere le attività necessarie per l’adozione della decisione di loro competenza (Back-Office Enti terzi). Infine, un elemento di estrema novità consiste nella componente denominata “Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici”, che rappresenta la base di conoscenza dei procedimenti amministrativi unica e condivisa tra i SUAP, gli uffici comunali e le altre

⁸³⁰ AGID, *Linee Guida sull’interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni* ai sensi della lettera b) comma 3-bis, articolo 73 del Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nella versione 1.0 del 27/04/2021, online: <https://www.agid.gov.it> (data ultima consultazione 23.12.2022).

⁸³¹ AGID, *Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici*, online: <https://www.agid.gov.it> (data ultima consultazione 23.12.2022).

⁸³² Così l’art. 3, comma 2 del nuovo Allegato tecnico al regolamento SUAP, cit., (d’ora innanzi Allegato).

amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, e comprende l'elenco delle componenti informatiche e le regole per lo scambio informatico delle informazioni tra le stesse. Il Sistema Camerale, rappresentato da Unioncamere, assume il ruolo di gestore del Catalogo del SSU (quale garante dell'intero ecosistema SUAP a livello nazionale) ed erogatore della Soluzione per gli Enti Terzi in sussidiarietà⁸³³.

Il *Sistema informatico degli Sportelli Unici* (SSU) introdotto dall'art. 2 comma 2 lettera a) dell'Allegato costituisce dunque l'insieme degli elementi e delle componenti strutturali che consentono la comunicazione e il trasferimento dei dati tra il SUAP e gli Enti terzi. Tale sistema è finanziato dalla misura M1C1, sub-investimento 2.2.3 del PNRR, ed è integrato con la PDND, attraverso la quale si realizzerà la comunicazione e il trasferimento dati tra tutte le componenti informatiche. Come si ha avuto modo di analizzare, il portale "*impresainungiorno.gov.it*", mette a disposizione dei Comuni le componenti informatiche di base. Tuttavia, l'Allegato prevede, all'art. 4, che i Comuni si dotino di sistemi informatici che implementano le componenti informatiche *front-office* e *back-office* SUAP conformi alle nuove specifiche tecniche di cui all'Allegato stesso. A tale scopo, il portale "*impresainungiorno.gov.it*" dovrà mettere a disposizione dei Comuni le componenti informatiche previste dal SSU, conformandosi alle relative specifiche tecniche. L'obbligo di conformazione si estende anche a tutti i sistemi informatici dei SUAP, delle piattaforme regionali che offrono servizi ai SUAP e delle amministrazioni pubbliche diverse dai Comuni coinvolte nel procedimento (Enti terzi).

Sotto il profilo informatico, le nuove specifiche tecniche integrano e, in parte, modificano quelle precedenti come, ad esempio, le specifiche concernenti le cd. comunicazioni REA⁸³⁴; ovvero le specifiche per la presentazione della cd.

⁸³³ In particolare, ha il compito di: verificare che i contenuti inseriti rispondano alle Specifiche Tecniche previste; gestire le richieste di risoluzione delle difformità tecniche o amministrative; registrare il Contenuto Digitale nel Catalogo; supportare le P.A nel processo di caricamento dei procedimenti amministrativi nel Catalogo, nelle modalità di digitalizzazione del contenuto non digitale, nel corretto riutilizzo delle entità dei procedimenti già disponibili nel Catalogo; supportare i fornitori di servizi ICT per l'integrazione delle proprie piattaforme telematiche con le API del Catalogo.

⁸³⁴Le comunicazioni REA permettono un accesso semplificato ad alcuni dati presenti nel Registro delle Imprese gestito dalle Camere di Commercio e la comunicazione al REA dei dati e degli esiti delle pratiche SUAP, con la successiva alimentazione automatica del fascicolo d'impresa e una considerevole

comunicazione unica⁸³⁵ e quelle per la documentazione a corredo della SCIA⁸³⁶. Successivamente all'approvazione delle nuove specifiche tecniche sarà necessario adeguare le piattaforme SUAP attualmente in uso. Mentre il portale "*impresainungiorno.gov.it*" sarà adeguato in automatico, gli uffici comunali e le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento che utilizzano portali regionali o autonomi dovranno dotarsi di sistemi informatici che implementano le componenti informatiche conformi alle specifiche tecniche.

velocizzazione delle attività istruttorie. Un primo servizio consente la verifica, a partire dal Codice Fiscale dell'impresa, la reale iscrizione dell'impresa. Tale funzionalità può essere utilizzata per verificare l'iscrizione al Registro Imprese: a fronte di una richiesta *impresainungiorno.gov.it* interrogherà il Registro delle Imprese al fine di ottenere i dati dell'impresa (quali: i dati identificativi, la sede legale, la descrizione attività e le sedi secondarie. Un secondo servizio fornisce tutti i dati di dettaglio utili per gestire al meglio l'istruttoria della pratica da parte del SUAP e riceverà successivamente nel Registro Imprese la comunicazione degli esiti. Si tratta di una funzionalità pensata a supporto dell'istruttoria di una pratica SUAP, che fornisce un insieme di blocchi di informazioni di dettaglio dell'Impresa e che può inoltre essere utilizzata per la comunicazione al REA degli esiti dell'istruttoria con allegata la pratica. Cfr. *impresainungiorno.gov.it*, Specifiche tecniche e di formato: Servizi di cooperazione applicativa a supporto degli Sportelli Unici per le Attività produttive: interazioni telematiche tra SUAP, Registro delle Imprese e Camera di Commercio, Servizio verifica iscrizione al Registro delle Imprese (iscrizione-impresa-RI), Servizio dati di dettaglio registrati nel Registro delle Imprese e comunicazioni al REA (dettaglio-impresa-RI), online:
https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/155997/845987/STEF-interazione_SUAP_RI_v7.pdf/83b52eae-26cd-45c1-98fe-ebdbdcdbaf2b (data ultima consultazione 06/03/2023).

⁸³⁵ Tale specifica si estende in generale a tutte le tipologie di pratica SUAP (procedimento automatizzato e procedimento ordinario). Cfr. *impresainungiorno.gov.it*, Specifiche tecniche e di formato: Presentazione comunicazione unica per la nascita d'impresa. Struttura pratica SUAP e integrazione della SCIA in ComUnica, online:
<https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/155997/157492/Struttura+pratica+SUAP+e+integrazione+della+SCIA+in+ComUnica.pdf/247a5bb1-f664-491a-8a28-7189eda425fc> (data ultima consultazione 06/03/2023).

⁸³⁶ Che individua i formati dei documenti ammissibili da allegare alle pratiche amministrative telematiche al fine di prevenire possibili problemi di illeggibilità dei documenti stessi quando questi vengono prodotti da programmi software di versioni differenti o su piattaforme tecnologiche diverse. Cfr. *impresainungiorno.gov.it*, Specifiche tecniche e di formato: Formati per la per la documentazione a corredo della SCIA, online:
<https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/155997/157706/Formati+per+la+documentazione+a+corredo+della+SCIA+e+delle+pratiche+SUAP.pdf/8fec30df-a976-4441-868d-da0b49c77120> (data ultima consultazione 06/03/2023).

Nell'ambito dell'elaborazione di un "catalogo delle procedure", previsto dall'Agenda di Semplificazione 2020-2026 attraverso un'attività di ricognizione e semplificazione dei regimi amministrativi per lo svolgimento delle attività di impresa, è infine prevista la digitalizzazione dei moduli. Tuttavia, tale processo non confluirà all'interno delle specifiche tecniche, ma sarà perseguito nell'ambito del Catalogo SSU. Nel quadro del PNRR, sono stati sottoscritti dal Dipartimento della funzione pubblica un accordo con Unioncamere e una convenzione con Invitalia in relazione all'attuazione del sub-investimento 2.2.3 per la digitalizzazione delle procedure SUAP-SUE al fine di migliorare l'operatività dei sistemi tramite la definizione di misure specifiche per i circa 4.000 Comuni che utilizzano la piattaforma nazionale *impresainungiorno.gov.it*, nel caso di Unioncamere⁸³⁷, e i circa 1.900 Comuni con piattaforme autonome, nel caso di Invitalia⁸³⁸. Tale intervento, denominato *Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)*, si pone come obiettivo quello di assicurare la completa conformità alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità di tutti gli Sportelli unici.

IV.2.a. La componente informatica di front-office SUAP

Come anticipato, la componente informatica di *front-office* SUAP riguarda il flusso informativo tra p.a. e impresa. Ai sensi dell'art. 8 dell'Allegato, tale componente deve assicurare la realizzazione delle interazioni del SUAP con l'impresa in modalità digitale, in ossequio all'art. 5-bis, comma 1 del CAD, secondo cui "*la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente*

⁸³⁷ In tale ottica, Unioncamere si concentra su due principali direttrici d'azione: una relativa all'affiancamento dei Comuni aderenti a al portale nazionale per la diffusione delle competenze propedeutiche all'utilizzo delle procedure digitalizzate; e l'altra relativa all'ambito tecnologico-infrastrutturale, come ad esempio la realizzazione del Catalogo del *Sistema Informatico degli Sportelli unici* (Catalogo SSU), l'aggiornamento del *Sistema ComUnica* e dello stesso portale *Impresainungiorno.gov.it*.

⁸³⁸ Invitalia sarà maggiormente coinvolta nelle successive fasi del progetto: la definizione del piano di interventi e la pianificazione delle azioni necessarie per il supporto alle amministrazioni interessate nell'aggiornamento dei propri sistemi informativi, anche in raccordo con i sistemi informativi territoriali; il supporto alle amministrazioni nella fase di adeguamento; la verifica dell'avvenuto adeguamento dei sistemi alle nuove regole tecniche.

utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione". In attuazione di tale disposto, le recenti Linee guida AgID sul design per i servizi digitali della PA⁸³⁹ prevedono azioni chiave che la p.a. deve mettere in atto per progettare servizi orientati ai bisogni dell'utente. Inoltre, tali Linee guida orientano la progettazione di ambienti digitali fornendo indicazioni relative alla progettazione dei servizi e dei contenuti, nonché alla c.d. *user interface* (interfaccia utente) partendo dal presupposto che lo scopo primario dell'interfaccia di un servizio (come nel caso dei servizi resi dal SUAP) è quello di aiutare e accompagnare l'utente a raggiungere ciò che cerca in modo intuitivo ed immediato, ponendo attenzione agli aspetti di struttura dell'informazione e dei flussi di navigazione. Poiché l'interfaccia assume un ruolo essenziale data l'elevata varietà e complessità dei procedimenti di competenza del SUAP, lo stesso art. 8 dell'Allegato assicura il rispetto delle citate Linee guida AGID nella realizzazione delle interazioni tra SUAP e impresa.

Attraverso le funzionalità della componente informatica *front-office* SUAP è possibile presentare l'istanza in modalità digitale in quanto tale componente permette l'identificazione digitale del richiedente (così come previsto dall'articolo 64 del CAD); l'individuazione del singolo procedimento; la verifica della completezza formale dell'istanza e dei relativi allegati; l'assegnazione di un codice univoco all'istanza; l'individuazione dei pagamenti spettanti a qualsiasi titolo al SUAP e l'emissione della ricevuta che attesta la presentazione dell'istanza⁸⁴⁰. Una volta ricevuta l'istanza, la componente *front-office* la inoltra alla componente *back-office* di competenza. Un ulteriore elemento chiave della componente informatica in esame è la disponibilità della modulistica unificata e standardizzata per la compilazione dell'istanza da parte del richiedente, che le p.a. hanno l'obbligo di pubblicare sul loro sito istituzionale⁸⁴¹. Grazie al lavoro congiunto del Governo, delle Regioni e degli Enti locali, realizzato

⁸³⁹ Il testo delle Linee guida di design per i servizi digitali della PA pubblicate il 21 giugno 2021 è consultabile online sul Sito istituzionale di AgID: <https://docs.italia.it/italia/designers-italia/design-linee-guida-docs/it/stabile/index.html> (ultima consultazione 06/05/2022).

⁸⁴⁰ Così l'art. 13 dell'Allegato, cit.

⁸⁴¹ L'obbligo di pubblicazione della modulistica sul sito istituzionale da parte del Comune può essere assolto anche attraverso rinvio (link) alla piattaforma telematica di riferimento o alla modulistica adottata dalla Regione, successivamente all'accordo e pubblicata sul sito istituzionale della Regione stessa.

nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 e 2018-2020 sono stati definiti moduli unificati per la presentazione alle pubbliche amministrazioni di istanze, dichiarazioni e segnalazioni per l'avvio ed esercizio di attività produttive e per l'edilizia⁸⁴². Alle Regioni è stata lasciata la facoltà – entro un breve termine – di adattare i moduli alle specifiche discipline regionali e, al contempo, consentire alle amministrazioni comunali di pubblicare i moduli unificati sul loro sito istituzionale entro un termine più ampio⁸⁴³. I moduli unificati e standardizzati relativi alle attività commerciali e assimilate coprono ad oggi oltre 25 procedure⁸⁴⁴ e sono accompagnati

⁸⁴² Con diversi Accordi in Conferenza Unificata sono stati approvati sette pacchetti di moduli standardizzati per attività commerciali e edilizie. Tutte le Regioni hanno adeguato, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli ed è proseguito il monitoraggio sull'adozione della modulistica da parte dei Comuni. Dai dati rilevati dal FORMEZ PA su un campione rappresentativo di 1154 Comuni, emerge che a giugno 2018 il tasso di ottemperanza da parte dei Comuni del campione è pari al 98% circa. A dicembre 2018 è stato avviato il monitoraggio sull'attuazione dell'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale) presso le Amministrazioni competenti (Regioni, Province, Città metropolitane) finalizzato a verificare il numero delle domande presentate ai SUAP, i tempi impiegati per l'istruttoria, il rispetto dei tempi previsti per lo svolgimento della Conferenza di servizi nonché a individuare fattori di criticità e a raccogliere suggerimenti per eventuali interventi correttivi.

⁸⁴³ D. TROMBINO, *Le semplificazioni amministrative 2020-2023 nel SUAP*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, fasc. 2, 2021, 12 s.

⁸⁴⁴ I moduli sono disponibili online: <http://www.italiasemplice.gov.it/modulistica/modulistica-unificata-e-standardizzata/> (data ultima consultazione: 20/5/2022) e riguardano:

1. Scheda anagrafica
2. Esercizio di vicinato
3. Media e grande struttura di vendita
4. Vendita in spacci interni
5. Vendita mediante apparecchi automatici in altri esercizi già abilitati e/o su aree pubbliche
6. Vendita per corrispondenza, tv, e-commerce
7. Vendita presso il domicilio dei consumatori
8. Bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (in zone tutelate)
9. Bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (in zone non tutelate)
10. Bar, ristoranti e altri esercizi di somministrazione temporanea di alimenti e bevande
11. Attività di acconciatore e/o estetista
12. Subingresso in attività
13. Cessazione o sospensione temporanea di attività
14. Notifica sanitaria ai fini della registrazione (Reg. CE n. 852/2004)
15. Commercio all'ingrosso (alimentare e non alimentare)

da allegati tecnici contenenti le relative specifiche tecniche (schemi dati XML), che consentono l'interoperabilità e lo scambio dei dati tra le amministrazioni. Come anticipato nei paragrafi precedenti, tale azione è stata ripresa dall'Agenda per la Semplificazione 2020-2023 nell'ottica di estendere l'utilizzo dei moduli standardizzati nei settori ancora esclusi e, soprattutto, nella prospettiva di definire moduli dinamici e *form online* per l'accesso interamente telematico alle procedure⁸⁴⁵. In particolare, l'Agenda prevede l'estensione delle attività di standardizzazione e semplificazione della modulistica attraverso un'attività congiunta che, a partire dagli esiti della ricognizione dei procedimenti e dall'attività di semplificazione, possa ampliare la standardizzazione della modulistica a settori finora non interessati. Ciò permetterebbe di eliminare in modo sistematico dalla modulistica la richiesta di documentazione ridondante e di dati già in possesso della pubblica amministrazione. L'*upgrade* rispetto all'obiettivo dell'intervento non si limita all'ampiamento del campo di applicazione dei moduli unificati e standardizzati, ma si focalizza sulla definizione di un'architettura informatica dei moduli "statici" esistenti al fine di consentire un'organizzazione dei dati in grado di garantire interoperabilità e interscambio (dinamicità). Tale attività, da realizzare in un'ottica di collaborazione multilivello, prevede l'elaborazione e la condivisione di nuovi schemi dati in grado di garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni coinvolte, in coerenza con le altre iniziative di standardizzazione e con le nuove Linee Guida di AGID su nuovi modelli di

16. Facchinaggio

17. Imprese di pulizia, disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e sanificazione

18. Agenzie di affari di competenza del Comune

19. Somministrazione di alimenti e bevande all'interno di associazioni e circoli aderenti a enti o organizzazioni nazionali aventi finalità assistenziali e che hanno natura di enti non commerciali

20. Somministrazione di alimenti e bevande all'interno di associazioni e circoli non aderenti a enti o organizzazioni nazionali aventi finalità assistenziali e che hanno natura di enti non commerciali in zone tutelate

21. Strutture ricettive alberghiere

22. Struttura ricettive all'aria aperta

23. Autoscuole

24. Somministrazione di alimenti e bevande all'interno di associazioni e circoli aderenti e non aderenti che hanno natura commerciale (in zone non tutelate)

25. Somministrazione di alimenti e bevande all'interno di associazioni e circoli aderenti e non aderenti che hanno natura commerciale (in zone tutelate).

⁸⁴⁵ D. TROMBINO, *Le semplificazioni amministrative 2020-2023 nel SUAP*, cit., 9 ss.

interoperabilità⁸⁴⁶. L'intervento offre inoltre l'importante opportunità di chiarire il rilievo da riconoscere alle specificità della regolamentazione locale all'interno dell'organizzazione dei dati raccolti mediante moduli standard. A tal proposito è bene rammentare che le operazioni di standardizzazione e unificazione della modulistica hanno ad oggetto contenuti tipici, non già tutti i contenuti possibili. Elemento discrezionale della tipicità, in questo ambito, è da rinvenirsi senz'altro sulle specifiche normative statali e regionali che disciplinano i procedimenti relativi alle attività produttive, così come la maggior parte degli endoprocedimenti tecnici.⁸⁴⁷ L'ambito oggettivo della normativa locale investe, invece, una dimensione che va al di là del contenuto procedimentale tipico, ma assume rilevanza sostanziale speciale. Di qui la necessità di considerare questo aspetto a livello di architettura informatica, affinché la digitalizzazione della modulistica possa raggiungere un maggiore livello di efficacia.

La componente di *front-office* deve poi permettere i pagamenti elettronici mediante l'integrazione alla piattaforma PagoPA e assicurare, ai fini del tracciamento, l'associazione di un codice univoco ad ogni istanza presentata nella componente *back-office* SUAP e in tutti i sistemi informatici degli uffici comunali e degli Enti terzi, nonché l'eventuale integrazione dell'istanza da parte del richiedente sulla base delle richieste degli uffici comunali e/o delle altre amministrazioni interessate al procedimento, e l'accesso da parte del richiedente all'iter della pratica per verificare lo stato della stessa e la disponibilità degli atti del fascicolo, comprensivi dell'eventuale provvedimento conclusivo del procedimento. Ai fini di rafforzare il principio "*once only*" tale componente deve inoltre garantire interoperabilità nel reperimento dei dati dalle fonti-dati certificate o dalla componente Enti Terzi relativamente allo specifico procedimento. A tal proposito, le Camere di Commercio territorialmente competenti che ricevono la segnalazione contestualmente alla comunicazione unica aderiscono al

⁸⁴⁶ AGID, *Linee Guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*, 22/10/2021; *Linee Guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati*, 03/02/2022; *Linee Guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici*, 21/12/2022. Online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 22.12.2022).

⁸⁴⁷ D. TROMBINO, *Le semplificazioni amministrative 2020-2023 nel SUAP*, cit., 13 ss.

SSU assicurando la compilazione della pratica tramite il *front-end* del SUAP e inoltrando la ricevuta di avvio del procedimento al soggetto richiedente.

IV.2.b. La componente informatica di back-office SUAP

La componente informatica di *back-office* SUAP deve invece garantire la ricezione dal *front-office* SUAP e il successivo inoltro agli Enti terzi dell'istanza. Tale componente costituisce l'essenza dello Sportello Unico nel suo ruolo di punto unico di raccordo e coordinamento all'interno di procedimenti complessi, e pertanto risulta di cruciale importanza per la completa digitalizzazione degli Sportelli Unici per l'Impresa. L'Allegato prevede all'art. 9, che tale componente deve anche assicurare la ricezione delle eventuali richieste di integrazione dell'istanza da parte degli enti terzi e il loro successivo inoltro al *front-office*, nonché la ricezione dei pareri da parte degli Enti terzi. Infine, tale componente deve garantire l'inoltro al *front-office* dell'atto conclusivo del procedimento (ove previsto) e la tracciatura delle informazioni utili a determinare lo stato del procedimento, nonché la trasmissione alle amministrazioni interessate ed al richiedente della comunicazione dell'indizione della conferenza di servizi. In altre parole, la componente di *back-office* SUAP funge da punto di raccordo tra il richiedente e gli Enti terzi, in quanto assicura la comunicazione con i sistemi informatici degli uffici comunali e delle altre pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento. Attraverso tale componente si rende possibile il coordinamento dell'interazione tra il *front-office* e gli Enti terzi: sostanzialmente, il *back-office* persegue la completa digitalizzazione delle modalità di comunicazione verso le altre componenti informatiche del Sistema in conformità alle nuove specifiche tecniche, pur lasciando inalterati i canali di flusso informativo. Tale scelta pare oggi ridiscutibile, a maggior ragione se si tiene presente che il PNRR inquadra la digitalizzazione delle procedure amministrative concernenti le attività produttive come un'azione funzionale a migliorare l'accesso per cittadini e imprese, nonché a incrementare l'operatività dei SUAP attraverso una gestione efficace ed efficiente del *back-office*, anche attraverso appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale delle pubbliche amministrazioni coinvolte⁸⁴⁸. In questo senso, la stessa strada della semplificazione per

⁸⁴⁸ B. PONTI, *Le diverse declinazioni della "Buona amministrazione" nel PNRR*, in *Ist. del Fed.*, n.2/2022, 403 s.

reductio ad unum, per quanto innovatrice ed efficace in regime analogico, pare poter essere rimessa in discussione dall'odierno utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale e dalle relative implicazioni di questo modello emergente di automazione procedurale, che porta il procedimento verso la simultaneità (e, conseguentemente, al decentramento)⁸⁴⁹. Invero, il processo di informatizzazione della p.a. è stato tradizionalmente studiato come un fenomeno di natura formale, relegato al piano delle modalità di esternazione ed organizzazione dell'attività amministrativa e, per l'effetto, vissuto come un accidente estrinseco, incapace di condizionare la sostanza del procedimento (e degli atti che lo compongono)⁸⁵⁰, e pertanto consistente in una mera dematerializzazione⁸⁵¹. Ciononostante, l'avanzare del progresso tecnologico dimostra come la corretta applicazione delle nuove tecnologie possa sostanzialmente innovare il procedimento, avverando una piena e compiuta digitalizzazione dello stesso. È il caso, ad esempio, dell'affermarsi della tecnologia *blockchain*, che si atteggia a tecnologia "di base" sottoforma di *distributed ledger* (letteralmente «registro distribuito»)⁸⁵² che permette la creazione e gestione di un database decentralizzato e condiviso tra tutti i partecipanti (detti «nodi») in cui vengono annotate, in modo ordinato e sequenziale, le operazioni compiute da ciascuno⁸⁵³. Viene dunque in rilievo la necessità di considerare, se non un "ritorno alle origini", una profonda innovazione del SUAP, partendo proprio

⁸⁴⁹ G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, cit., spec. 279 ss.

⁸⁵⁰ Cfr. per tutti. G. DUNI, *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. Amm.*, 1978, 407 ss.

⁸⁵¹ G. GALLONE, *Blockchain, procedimenti amministrativi e prevenzione della corruzione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2019, 187-212 (188).

⁸⁵² Una definizione puntuale di «blockchain» è offerta da M. ATZORI, *Blockchain technology and decentralised governance: is the State still necessary?*, in *Journal of governance and regulation*, 2017, vol. 6, n 1, 45-62 quale: «database that contains all the transactions ever executed in a peer-to-peer network» che consiste in un «permanent, distributed digital ledger, resistant to tampering and carried out collectively by all the nodes of the system».

⁸⁵³ G. GALLONE, *Blockchain, procedimenti amministrativi e prevenzione della corruzione*, cit., 191.

dall'ottimizzazione delle funzionalità di *back-office* a livello di architettura dei flussi informativi⁸⁵⁴.

IV.2.c. La componente informatica di back-office Enti terzi

L'art. 10 dell'Allegato disciplina la componente informatica cd. Enti terzi⁸⁵⁵ prevedendo, tra le sue principali funzionalità, l'interscambio di dati e informazioni tra il *back-office* SUAP e i sistemi informatici dei singoli Enti terzi. In particolare, tale componente deve garantire la ricezione delle istanze inoltrate dal *back-office* SUAP, l'eventuale inoltro allo stesso della richiesta di integrazioni dell'istanza e la loro ricezione, nonché la trasmissione dei pareri di propria competenza al *back-office* e la realizzazione del servizio per dichiarare i pagamenti spettanti. Quel che maggiormente rileva è da rinvenirsi nell'obbligo, per tutti gli uffici comunali e le amministrazioni pubbliche coinvolte nel procedimento, di dotarsi entro il 31 dicembre 2024 di sistemi informatici che implementino "componenti informatiche Enti terzi" conformi alle nuove specifiche tecniche. Tutti gli Enti Terzi che non abbiano previsto soluzioni informatiche proprie conformi alle specifiche tecniche potranno dotarsi della cd. "soluzione sussidiaria Enti Terzi", che deve essere messa disposizione dal Sistema Camerale entro la fine del 2024. Si tratta di una vera e propria applicazione del principio di interoperabilità dei dati che deve informare le piattaforme utilizzate dai

⁸⁵⁴ L'automatizzazione dello Sportello unico, opportunamente combinato all'utilizzo di tecnologie basate su IA e *blockchain*, potrebbe trovare ampia applicazione non solo nelle procedure più semplici (comunicazioni, Scia), ma anche con riguardo alla ridefinizione del contenuto del procedimento amministrativo andando ad incidere sulla la sequenza di atti e di attività funzionalizzati all'adozione del provvedimento amministrativo che rappresenta l'atto finale: il procedimento automatizzato appiattisce fino ad annullare tale sequenza, dal momento che tutte le fasi del procedimento si svolgono contemporaneamente (trasmissione e ricezione dell'istanza, controllo formale della documentazione, trasmissione agli enti competenti, adozione dell'atto amministrativo autorizzativo finale). Anche la stessa attività di controllo della p.a. subisce un'importante modificazione in quanto, grazie all'interoperabilità, può coincidere con quello della stessa formulazione della domanda. Un prototipo di processo in Scia automatizzato tramite il sistema *blockchain* è illustrato da G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, cit., 280, fig. 3.

⁸⁵⁵ Che si ricordano essere definiti all'art.1 lett. i) dell'Allegato come l'insieme degli uffici comunali, delle autorità e delle amministrazioni coinvolte nel procedimento.

diversi soggetti pubblici coinvolti nel procedimento SUAP⁸⁵⁶. A tal proposito, l'art. 14 dell'Allegato, nel prevedere disposizioni specifiche per le comunicazioni tra il SUAP e i sistemi delle Camere di Commercio, disciplina il collegamento tra il SUAP, il Registro delle imprese, il Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA) e il fascicolo informatico di impresa. In particolare, il Registro delle imprese deve rendere accessibile al SUAP competente e agli Enti terzi le informazioni relative all'iscrizione ed agli eventi modificativi delle imprese, nonché le informazioni relative alle SCIA ed alle comunicazioni provenienti dagli altri SUAP funzionali al procedimento in corso. Inoltre, il collegamento tra il SUAP e il REA deve garantire l'aggiornamento con le informazioni relative alle SCIA o agli altri atti di assenso rilasciati dal SUAP comunque denominati. Ciò anche al fine della raccolta e conservazione nel fascicolo d'impresa. Infine, lo stesso art. 14, comma 3 dell'Allegato dispone che il Registro delle imprese, il REA e il fascicolo informatico di impresa assicurano ai SUAP e agli Enti terzi l'accesso gratuito ai loro dati attraverso servizi interoperabili, nel rispetto del principio della “decertificazione amministrativa” previsto dall'articolo 15 della cd. Legge di Stabilità 2012.⁸⁵⁷

IV.2.d. Il Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici (Catalogo SSU)

La componente informatica denominata “*Catalogo del Sistema Informatico degli Sportelli Unici*” (Catalogo SSU) costituisce la base di conoscenza unica e condivisa tra i SUAP e gli Enti terzi. Più specificamente, il Catalogo SSU funge da “orchestratore di flussi informatici” poiché costituisce la componente trasversale unica nazionale che indirizza la comunicazione tra le altre componenti informatiche del SSU. In particolare, ai sensi dell'art. 11 dell'Allegato, garantisce uniformità recependo la modulistica unificata standardizzata (xsd e schematron); assicura la sicurezza informatica nello scambio delle informazioni tra SUAP e amministrazioni interessate dai procedimenti amministrativi; genera il codice univoco di istanza (CUI) per ogni

⁸⁵⁶ Sul tema si cfr. AGID, *Linee Guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici*, 21/12/2022. Online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 22.12.2022).

⁸⁵⁷ Legge 12 novembre 2011, n. 183, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (cd. Legge di stabilità 2012), (GU Serie Generale n.265 del 14-11-2011 - Suppl. Ordinario n. 234)

componente informatica *front-office SUAP* e definisce le regole di interoperabilità per le componenti strutturali accreditate ad operare all'interno del SSU. A tale scopo, il Catalogo SSU assicura che le componenti *front-office SUAP*, *back-office SUAP* ed *Enti terzi* aderiscano al sistema, e permette la consultazione dell'elenco delle componenti informatiche per l'individuazione dei relativi servizi. Infine, tale strumento registra le informazioni relative alle pratiche presentate e al loro stato di avanzamento nell'iter istruttorio, anche al fine di realizzare una ricognizione dei sistemi esistenti mappando le *best practices* e promuovere un'analisi puntuale dei vari processi. Ciò nell'obiettivo di determinare gli endoprocedimenti realizzati dalle amministrazioni interessate e le esigenze di comunicazione tra le stesse.

Il Catalogo SSU contiene dunque quattro *cluster* di dati: l'anagrafica dei procedimenti amministrativi di interesse del SUAP e della modulistica unificata e standardizzata; l'anagrafica delle Componenti informatiche di *back-office SUAP*, *front-office SUAP* e *back-office* Enti Terzi accreditate dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) ad operare nell'ecosistema SSU; l'anagrafica dei SUAP accreditati al MIMIT; l'anagrafica degli Enti Terzi coinvolti nei procedimenti amministrativi. Si tratta, pertanto, di una base-dati di cruciale importanza, in quanto si pone a fondamento dell'individuazione di ulteriori modalità e strumenti per la digitalizzazione degli archivi. Invero, per quanto concerne i procedimenti amministrativi, il Catalogo SSU sarà alimentato dalle Amministrazioni competenti, mediante funzionalità *human oriented* che permetteranno personalizzazioni territoriali di procedimenti già anagrafati. Per le anagrafiche dei SUAP, Enti Terzi e Componenti informatiche, il Catalogo sarà invece alimentato dal Sistema di accreditamento, così come previsto dagli artt. 6 e 7 dell'Allegato. Nel nuovo ecosistema degli Sportelli Unici, il Catalogo SSU ricoprirà un ruolo centrale anche nei processi di comunicazione e di trasferimento dati in modalità telematica della Comunicazione Unica (unitamente al Fascicolo d'impresa e al portale *Impresainungiorno.gov.it*). Secondo quanto previsto dall'art. 8 comma 3 dell'Allegato, le Camere di Commercio territorialmente competenti che ricevono la SCIA contestualmente alla Comunicazione unica aderiscono al SSU garantendo una comunicazione tra SUAP, camerale o non, e "ComUnica", non più bidirezionale; bensì da realizzarsi esclusivamente attraverso la PDND, ove la PEC non rappresenterà più un canale di interoperabilità.

V. Il SUAP verso il *Single Digital Gateway* (SDG)

A fronte dell'aumento dei servizi della p.a. locale, e in considerazione del fatto che tali servizi ruotano sempre più attorno ai dati, il *Piano di azione europeo per l'e-Government*⁸⁵⁸ ha evidenziato che i servizi pubblici dovrebbero essere forniti tramite un unico punto di contatto (lo Sportello Unico) e resi noti attraverso diversi canali⁸⁵⁹. Sulla scorta di tale premessa e in linea con il continuo processo di integrazione europea, il Regolamento UE sul *Single Digital Gateway* (SDG)⁸⁶⁰ (d'ora innanzi Regolamento SDG) ha istituito lo Sportello Unico Digitale Europeo quale strumento volto ad uniformare l'accesso a specifici servizi garantendo informazioni di qualità e canali di assistenza effettiva a cittadini e imprese, anche in via transfrontaliera⁸⁶¹. L'accesso allo

⁸⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020, Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*, Bruxelles, 19.4.2016 COM(2016) 179 final, online in: <https://eur-lex.europa.eu> (data ultimo accesso, 23.5.2021).

⁸⁵⁹ In particolare, il Parlamento europeo ha accolto con favore l'istituzione di uno sportello digitale unico che fornisca ai cittadini e alle imprese un pacchetto coeso e coerente di servizi del mercato unico digitale sia a livello nazionale sia a livello dell'UE, riguardante le informazioni sulle norme nazionali e dell'UE e sui servizi di assistenza, e che completi le procedure più importanti per i cittadini e per le imprese in situazioni transfrontaliere e contribuisca ad attuare il principio una tantum nell'UE. In questa prospettiva ha invitato la Commissione e gli Stati membri a garantirne un'attuazione rapida e completa e ad adottare tutte le misure necessarie per garantirne l'efficiente funzionamento e l'interoperabilità, liberandone pienamente il potenziale e rendendone disponibili i vantaggi. Il Piano ha inoltre sottolineato che dovrebbero essere promosse le migliori pratiche già in uso sollecitando gli Stati membri a garantire un'attuazione rapida e completa dei portali "Punti di contatto unici". V. Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sul piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 (2016/2273(INI)).

⁸⁶⁰ Regolamento UE 2018/1724 del Parlamento Europeo e del Consiglio che *istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012*, 2 ottobre 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L295 del 21 novembre 2018, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=IT> (data ultimo accesso 12.07.2021).

⁸⁶¹ In particolare, lo Sportello offre informazioni relative ai diritti, agli obblighi e alle norme europee e nazionali che si applicano agli utenti che esercitano o intendono esercitare i loro diritti derivanti dal diritto dell'Unione nell'ambito del mercato interno; informazioni sulle procedure on-line e non per consentire agli utenti di esercitare i diritti e rispettare gli obblighi e le norme nell'ambito del mercato interno; e, infine, informazioni sui servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi.

Sportello avviene tramite una funzione di ricerca nel portale “*La tua Europa*”⁸⁶², che fornisce informazioni sui diritti dei cittadini e delle imprese nei vari Stati membri, nonché l’accesso ai servizi di assistenza. Il Regolamento SDG trova fondamento su tre pilastri: le informazioni su diritti, obblighi e norme di interesse per gli utenti transfrontalieri; le rispettive procedure amministrative⁸⁶³; e, infine, i servizi di assistenza per la risoluzione dei problemi nella ricerca delle informazioni o nell’espletamento di una procedura⁸⁶⁴. In questa prospettiva, il SDG si propone di dare supporto a coloro che intendono richiedere servizi alla pubblica amministrazione di uno Stato membro diverso da quello di origine, superando le difficoltà di accesso alle informazioni necessarie a comprendere le regole che governano gli adempimenti previsti dalle procedure autorizzatorie di ogni Paese membro dell’UE⁸⁶⁵. In continuità con quanto previsto dalla Direttiva Servizi e dalla normativa nazionale di attuazione⁸⁶⁶, il *Single Digital Gateway* rappresenta un importante incentivo alla modernizzazione della pubblica amministrazione e allo sviluppo di strategie di *e-government* multilivello. Tale istituto si ispira infatti al principio di concentrazione dei singoli adempimenti (sul piano verticale) e di ampliamento delle competenze (sul piano orizzontale), in coerenza con la semplificazione per *reductio ad unum*⁸⁶⁷. Attraverso tale strumento il legislatore europeo ha optato per una soluzione che fa perno sulla trasformazione digitale della pubblica amministrazione quale elemento fondamentale

⁸⁶² Web: https://europa.eu/youreurope/citizens/index_it.htm, (data ultimo accesso, 4.7.2021).

⁸⁶³ L’art. 3 del Regolamento SDG definisce la procedura come “*una sequenza di azioni che devono essere compiute dagli utenti allo scopo di soddisfare i requisiti o ottenere dall’autorità competente una decisione finale al fine di poter esercitare i propri diritti*”.

⁸⁶⁴ In argomento D. TROMBINO, *I pilastri dello sportello unico europeo (Single Digital Gateway): le informazioni, le procedure, i servizi*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, fasc. 1, 2020, 39-68.

⁸⁶⁵ J. BOTTA, *Der Zugang zur digitalen Verwaltung – Herausforderungen bei der Umsetzung der Single-Digital-Gateway-Verordnung und des Onlinezugangsgesetzes*, presentazione al Convegno „*Auf dem Weg zum digitalen europäischen Verwaltungsraum/Vers un espace numérique européen pour l’administration*“ tenutosi il 23.09.2022 a Speyer (Germania).

⁸⁶⁶ Si cui si rimanda a quanto esposto *supra*, par. I.2 *La normativa nazionale ed europea*.

⁸⁶⁷ D. TROMBINO, *Il Single Digital Gateway (SDG): la semplificazione amministrativa per reductio ad unum di livello europeo*, in *Disciplina del Commercio e dei servizi* 3/2019, 17.

per realizzare servizi pubblici più “veloci”, meno costosi e incentrati sulle esigenze dell’utente transfrontaliero.⁸⁶⁸ La prima fase di applicazione del Regolamento SDG ha riguardato il consolidamento delle funzionalità informative⁸⁶⁹. L’Allegato I al Regolamento SDG distingue i settori di informazione rilevanti in due macro-ambiti: da un lato, i settori di informazione per i cittadini e, dall’altro lato, i settori di informazione per le imprese. Quest’ultimo ambito assume estrema rilevanza per l’innovazione dei SUAP nel quadro del SDG in quanto copre, *inter alia*, le informazioni relative all’avvio, alla gestione e alla chiusura di un’impresa; quelle relative ai dipendenti, alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro; alle imposte e finanziamento di attività commerciali; nonché le informazioni relative a merci, servizi e appalti pubblici. Ciò significa che gran parte delle procedure individuate concernono proprio il SUAP. Ai sensi dell’art. 2, comma 2 del Regolamento SDG, lo Sportello europeo dà accesso a diversi tipi di informazioni. Un primo gruppo può identificarsi nelle c.d. mere informazioni: ossia quelle relative ai diritti, agli obblighi e alle norme di cui al diritto dell’Unione e nazionale che si applicano agli utenti che esercitano o intendono esercitare i loro diritti derivanti dal diritto dell’Unione nell’ambito del mercato interno nei settori summenzionati⁸⁷⁰. Vi sono poi le c.d. informazioni sui servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e, infine, le informazioni sulle procedure amministrative online (compresi i rispettivi link), incluse le procedure di cui all’allegato II, stabilite a livello unionale e nazionale per consentire agli utenti di esercitare i diritti e rispettare gli obblighi e le norme nell’ambito del mercato interno. Di altrettanta importanza sono le prescrizioni in ordine alla qualità delle informazioni (artt. 9, 10, 11 del Regolamento SDG)⁸⁷¹. Per quanto concerne le informazioni sui diritti, sugli obblighi e sulle norme,

⁸⁶⁸ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2016 sul tema *Verso un atto sul mercato unico digitale* (2015/2147(INI)); Comunicazione della Commissione - Proposta di Regolamento che istituisce uno sportello unico di accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012, COM (2017) 256 def., 2 maggio 2017, pp. 2-3.

⁸⁶⁹ Si v. D. TROMBINO, *I pilastri dello sportello unico europeo (Single Digital Gateway): le informazioni, le procedure, i servizi*, cit., 42 ss.

⁸⁷⁰ *Ibid.*, 44.

⁸⁷¹ Cfr. C. SCHEINERT, *Single digital gateway. Briefing: EU Legislation in progress*, in *European Parliamentary Research Service*, Brussels, 2018, 1-13.

i requisiti di qualità si ravvisano nei parametri di esattezza, completezza e facilità di utilizzo delle informazioni, che devono consentire agli utenti di individuare facilmente quali parti delle informazioni sono rilevanti per la loro particolare situazione. Le informazioni debbono contenere eventuali riferimenti, link ad atti giuridici, specifiche tecniche e linee guida. Devono inoltre comprendere il nome dell'autorità che li ha emanati includendo i recapiti di ogni pertinente servizio di assistenza e di risoluzione dei problemi. Ulteriore elemento di qualità delle informazioni consiste nella loro struttura e presentazione, nel tempestivo aggiornamento e, infine, nella scrittura in un linguaggio semplice e chiaro, adeguato alle esigenze degli utenti destinatari⁸⁷². L'art. 10 del Regolamento SDG disciplina gli standard di qualità delle informazioni sulle procedure prevedendo che gli utenti, prima della loro identificazione, abbiano accesso a una spiegazione sufficientemente completa delle pertinenti fasi della procedura che l'utente deve seguire. Sempre in questa fase deve essere noto il nome dell'autorità competente responsabile della procedura (compresi i recapiti), i mezzi di autenticazione, identificazione e firma accettati per tale procedura; il tipo e il formato in cui presentare le "prove"⁸⁷³; i mezzi di ricorso o di impugnazione generalmente disponibili in caso di controversie con le autorità competenti. Vanno inoltre indicati i diritti da assolvere e le modalità di pagamento online; le scadenze che l'utente o l'autorità competente sono tenuti a rispettare ovvero il tempo medio, stimato o indicativo, che occorre all'autorità competente per espletare la procedura; le eventuali norme sul silenzio dell'amministrazione; nonché eventuali lingue supplementari in cui può essere espletata la procedura. Con riferimento alla qualità delle informazioni sui servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi, gli Stati membri e la Commissione garantiscono che gli utenti abbiano accesso a una spiegazione chiara e di facile comprensione circa le finalità e i possibili risultati del servizio offerto, indicandone i recapiti dei soggetti responsabili. Gli Stati membri sono chiamati a rendere le

⁸⁷² D. TROMBINO, *I pilastri dello sportello unico europeo (Single Digital Gateway): le informazioni, le procedure, i servizi*, cit., 47.

⁸⁷³ Con tale espressione il regolamento fa riferimento a "ogni documento o dato, compreso testi o registrazioni sonore, visive o audiovisive, su qualsiasi tipo di supporto, richiesto da un'autorità competente per dimostrare la veridicità dei fatti o il rispetto degli obblighi procedurali (...)". Così l'art. 3 n. 5 del Regolamento SDG.

informazioni accessibili in una lingua ufficiale dell'Unione che sia ampiamente compresa dal maggior numero possibile di utenti transfrontalieri (l'inglese).

L'art. 6, paragrafo 1 del Regolamento SDG ha inoltre previsto che dal 12 dicembre 2023 le 21 procedure di cui all'allegato II (tra cui si annoverano le procedure relative all'avvio, gestione e chiusura di un'impresa)⁸⁷⁴ devono essere rese disponibili interamente online sulla base del sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di dati secondo il principio *once only*, come previsto dal regolamento di esecuzione 2022/1463⁸⁷⁵. A tal proposito, il cd. sistema tecnico “una tantum” rappresenta una infrastruttura digitale transfrontaliera che permette alle pubbliche amministrazioni di tutta Europa di condividere informazioni, documenti e dati. L'accesso alle informazioni e alle procedure è garantito da parte della Commissione Europea mediante il portale “*La tua Europa*”, e da parte degli Stati Membri mediante le relative pagine web nazionali. Rispetto a tale obiettivo, pur mancando un riferimento espresso alle autorità competenti, i SUAP assumono senz'altro una posizione fondamentale⁸⁷⁶. In particolare, il portale *impresainungiorno.gov.it* dovrà fornire tutte le informazioni anche in lingua inglese, e i portali SUAP dovranno permettere all'utente transfrontaliero di autenticarsi utilizzando un'identità elettronica (eID) nazionale (così per qualsiasi portale di procedure online in Europa) e identificare più rapidamente i documenti equivalenti in qualsiasi Stato membro.

In Italia, il recepimento del Regolamento SDG, ha coinvolto ben 19 siti Web e sei centri di assistenza, sotto la direzione del Dipartimento per le Politiche Europee⁸⁷⁷.

⁸⁷⁴ Cfr. Allegato II al Regolamento SDG, *Procedure di cui all'articolo 6, paragrafo 1*, online: <https://www.affarieuropei.gov.it/media/6717/allegato-ii.pdf> /visitato in data 3.1.2023)

⁸⁷⁵ Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1463 della Commissione del 5 agosto 2022 che definisce le specifiche tecniche e operative del sistema tecnico per lo scambio transfrontaliero automatizzato di prove e l'applicazione del principio «una tantum» a norma del regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, C/2022/5628, in GUUE 231, 6.9.2022, p. 1–21.

⁸⁷⁶ D. TROMBINO, *Dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al Single Digital Gateway (SDG)*, cit., 2019, 53 ss.

⁸⁷⁷ Per i dettagli si rinvia alla pagina del Dipartimento per le Politiche Europee: <https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/sportello-unico-digitale> (data ultima consultazione 24.06.2023).

A tal proposito, al fine di favorire e migliorare l'accessibilità degli strumenti informatici in attuazione della Direttiva UE 2016/2102 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici⁸⁷⁸, AGID ha inoltre emanato delle *Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici*⁸⁷⁹, contenenti i requisiti tecnici nonché le tecniche per la verifica dell'accessibilità. Sotto altro profilo, l'avvio del *Single Digital Gateway* ha altresì richiesto un'efficace azione di semplificazione dei processi diretta a prevedere, sul piano più propriamente tecnologico, un utilizzo diffuso di soluzioni “*software as a service*” e la condivisione di software tra le diverse amministrazioni, al fine di ridurre la frammentazione che si pone ancora come uno degli ostacoli più impattanti al processo di transizione digitale.⁸⁸⁰ Dal quadro descritto si evince che il Regolamento SDG ha inteso creare degli obblighi diretti che consentono di affrontare problemi orizzontali, soprattutto per quanto riguarda la necessità di mettere a disposizione informazioni, procedure, servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi. Inoltre, l'adeguamento al Regolamento SDG si inserisce nell'ambito delle iniziative del PNRR per favorire la interoperabilità delle banche dati della pubblica Amministrazione, agevolando cittadini e imprese nell'utilizzo dei servizi pubblici online⁸⁸¹. È, infine, in linea con gli obiettivi del progetto EU *Digital Compass* 2030, che prevede, tra le principali iniziative, l'interoperabilità dei dati per i servizi online ai cittadini, ed è di supporto alla realizzazione della “Strategia Nazionale Dati” della pubblica Amministrazione. Con riguardo alle implicazioni che l'attuazione del SDG comporta nell'innovazione del SUAP occorre rammentare che il portale “*impresainungiorno.gov.it*” funge da Punto Unico di Contatto nazionale (PSC) previsto dalla Direttiva Servizi, con la quale gli Stati membri si impegnano a semplificare le procedure e le formalità imposte ai prestatori di servizi quando

⁸⁷⁸ Direttiva (UE) 2016/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 relativa all'accessibilità dei siti web e delle applicazioni mobili degli enti pubblici, in GUUE L 327/1.

⁸⁷⁹ AGID, *Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici* 21/12/2022. Online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 27.06.2022).

⁸⁸⁰ L. G. SCIANNELLA, *E-Government e accessibilità ai servizi: il “Single Digital Gateway”*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* n. 1/2021, 18 ss.

⁸⁸¹ Si veda G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, fasc. 4, 2021, 715-723.

intendono operare in un altro paese europeo. Ne discende l'imprescindibilità dell'adeguamento del portale nazionale alla normativa europea sullo Sportello Unico Digitale. Ciò incide inevitabilmente anche sulla più generale evoluzione del modello SUAP o, per meglio dire, sulla sua metamorfosi, che sembra riportarlo alla sua originaria funzione di "punto di primo contatto" e *dominus* del procedimento⁸⁸². La reingegnerizzazione dei procedimenti, la digitalizzazione, e le dinamiche di cooperazione applicativa descritte nei paragrafi precedenti paiono permettere, quanto meno sotto il profilo tecnologico, uno smembramento del SUAP per riportarlo alla funzione fondamentale di effettivo coordinamento dei procedimenti, scevro delle sovrastrutture organizzative che si sono sovrapposte nel tempo⁸⁸³. In questa prospettiva, il SUAP digitale, al pari di un *Single Digital Gateway* potrebbe dare forma ad un vero approccio GaaP nell'ambito delle attività produttive, fungendo da piattaforma (*rectius*, da *pivot*) tra richiedente ed Enti terzi, semplificando in maniera effettiva e sostanziale le procedure autorizzatorie per le imprese (anche transfrontaliere). Si tratta di creare un'infrastruttura SUAP tale per cui lo Sportello si limita a coordinare il procedimento unico e le relative attività di controllo. In questa prospettiva, il Regolamento SDG offre l'occasione di razionalizzare la complessità mediante la standardizzazione non già dei contenuti, bensì nelle forme di trasmissione delle informazioni, che ne consentano la fruizione ad un bacino d'utenza quanto meno di livello europeo⁸⁸⁴.

⁸⁸² L'art. 1, lett. m. del d.P.R.160/2010 lo definisce "punto unico di accesso del richiedente".

⁸⁸³ Cfr. D. TROMBINO, *Dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al Single Digital Gateway (SDG)*, cit., 2019, 47 ss.

⁸⁸⁴ Ibid., 50. Sia inoltre consentito il richiamo a V. VAIRA, *Relazione dal titolo Smart Cities and innovation strategies for local public administration towards the implementation of the EU Single Digital Gateway* alla Conferenza internazionale IIAS - EUROMENA 2022 - Joint Conference on Next Generation Governance and Young Global Public Administration, Roma, 27 giugno - 1° luglio 2022.

NOTE RIEPILOGATIVE E CONCLUSIONI A MARGINE DI UNA RICERCA
APPLICATA E DEI SUOI POSSIBILI SVILUPPI

“*Cadono in pezzi le cose; il centro non regge*”⁸⁸⁵. Con questi versi il poeta irlandese William Butler Yeats lasciava presagire le cd. teorie del caos affermatesi nella seconda metà del '900; teorie che “svuotano il centro a favore dell’innovazione creativa”⁸⁸⁶, in cui la concentrazione che il *pensare* richiede lascia il passo all’*essere in contatto*. È proprio in questo quadro che è possibile tentare di scorgere i tratti della *smartness* nella prospettiva delle autonomie locali. Si tratta di un quadro segnato dall’affermarsi dell’integrazione delle ICTs e dai sistemi di intelligenza artificiale nell’agire amministrativo che fanno intendere la *smartness* non tanto come composto di *inter e -lègere* (risultato del tradizionale metodo deduttivo); ma piuttosto quale frutto delle tecnologie *data-driven* che si basano sull’osservazione di correlazioni statistiche tra i dati e sull’apprendimento automatico⁸⁸⁷, sull’essere in contatto con la realtà. In linea con questa impostazione, l’integrazione della tecnologia e dell’utilizzo dei dati nella p.a. locale trasforma la visione complessiva dello spazio urbano e delle aree interne in relazione all’obiettivo generale della *Smart City*, espressione di innovazione nella *governance* complessiva dei territori⁸⁸⁸ all’interno di una dinamica più complessa. Invero, il concetto di *Smart City* racchiude in sé una moltitudine di significati che ricalcano l’evolversi ideologico di tale nozione e che portano il giurista a rimanere smarrito di fronte alla moltitudine di tematiche che la intersecano⁸⁸⁹. Il progressivo mutamento dei paradigmi e della terminologia definitoria ha condotto ad una

⁸⁸⁵ La traduzione è mia. La citazione è tratta dalla poesia di William Butler Yeats, *The second coming*, 1919.

⁸⁸⁶ J. HILLMAN, *Kinds of powers. A guide to its intelligent uses*, New York-London-Toronto, Doubleday, 1995, 183 s.

⁸⁸⁷ N. RANGONE, *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw*, n. 3/2022, 483.

⁸⁸⁸ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 1.

⁸⁸⁹ Tra i fattori dominanti, fra loro estremamente correlati si evidenziano, in particolare: l’innovazione tecnologica, la crescita economica e la tutela dell’ambiente. Cfr. E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, in *Il Foro Amministrativo*, fasc. 4, 2015, 1267.

definizione qualitativa dai confini sfumati, che sfugge a una contestualizzazione storico-culturale, ma richiama piuttosto un processo, una transizione, una metamorfosi. Risulta pertanto più corretto parlare di “idea di *Smart City*”⁸⁹⁰ che non di nozione in senso proprio. Ogni singola componente di questo scenario è stata oggetto di un’ampia legislazione europea, le cui successive implementazioni in ogni Stato membro hanno dato luogo a diversi sforzi nel senso dell’armonizzazione giuridica. Tuttavia, non è stata tentata una strategia simile per la definizione delle *Smart Cities* nel loro complesso⁸⁹¹. Se, da un lato, la “Città intelligente” assume sempre maggiore rilevanza nel “diritto che cambia”, da altro lato, atteso il suo carattere poliedrico e contaminato, essa rimane totalmente sfuggente⁸⁹². *In primis*, mentre la nozione di Comune appartiene alla solida tradizione giuridica che trova una precisa collocazione all’interno dell’ordinamento (sia a livello Costituzionale, sia a livello legislativo), il concetto di Città è invece estraneo al panorama normativo nazionale⁸⁹³. *In secundis*, anche l’attribuzione dell’aggettivo “*smart*” risulta piuttosto nebuloso con riguardo al profilo strettamente giuridico. È dunque chiaro che, seguendo un approccio giuridico tradizionale, la *Smart City* non potrebbe nemmeno definirsi quale concetto indeterminato che ha rilievo giuridico (cd. *umbestimmtes Rechtsbegriff*), ma andrebbe inevitabilmente a sfuocare in un concetto indeterminato non-giuridico. Da questa impostazione emerge che l’inquadramento della *Smart City*, non può fondarsi su un approccio analitico attraverso lo studio delle singole dimensioni che la compongono, ma va colto in una prospettiva sistematica, che dia conto della rilevanza delle reciproche relazioni e interazioni tra i

⁸⁹⁰ G. F. FERRARI, *L’idea di Smart City*, in ID. (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano-Udine, 2017, 9 ss.

⁸⁹¹ R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, cit., spec. 4733 s.

⁸⁹² Si veda a riguardo, E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, cit., 240; E. FERRERO, *Le smart cities nell’ordinamento giuridico*, cit.; 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*, fasc. 4/2015, 857-863 (859); E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Giuffrè, Milano, 2020, 7; F. GASPARI, *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018, 50; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., V ss.

⁸⁹³ G. URBANO, *Le “Città Intelligenti” alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 2, 2019, 464.

vari elementi. Sulla scorta di un approccio olistico, adottato nella visionaria opera di Jean-Bernard Auby “*Droit de la Ville*”, diviene possibile dare spessore al profilo giuridico delle *Smart Cities* orientato all’individuazione di un “diritto alla Città”⁸⁹⁴. La *Smart City* si delinea così quale modello flessibile che innova l’amministrazione locale, ingenerando una spinta trasformativa delle realtà territoriali che parte dalla trasformazione digitale e culmina nella valorizzazione della differenziazione nel senso delle specificità locali e nel rafforzamento della capacità istituzionale per fronteggiare le sfide legate alle trasformazioni del ruolo urbano in un contesto complesso, che non può considerarsi unicamente nazionale. È in questa prospettiva che la Città Intelligente diviene inquadrabile come modello innovativo di pubblica amministrazione locale, fondato su una *governance* “*smart*” e multilivello che assume la dimensione di una rete. Coesistente è, in questa prospettiva, la componente digitale, che permette la creazione di una rete all’interno di un “ecosistema di dati”. Volgendo lo sguardo alle politiche europee, regionali e locali nell’ambito della *Smart City*, emerge sin da subito una frammentazione degli interventi. Nel contesto europeo, nonostante il preminente ricorso alla *soft law* e la difficoltà di individuare in maniera chiara e mirata i fini perseguiti – dato il difficile inquadramento giuridico e la natura multidimensionale⁸⁹⁵ –, la politica elaborata nel corso degli anni attorno al tema delle Città Intelligenti mediante concreti incentivi finanziari è volta ad un processo di trasformazione urbana che integra, secondo una visione sistemica, le prospettive economiche, ambientali, sociali e “culturali”⁸⁹⁶. Nel contesto italiano è andata affermandosi una sempre maggiore attenzione alle politiche integrate per le Città in termini di adeguatezza rispetto alle sfide urbane nello scenario contemporaneo⁸⁹⁷. Tuttavia, mentre nel contesto europeo tale fenomeno è colto nel riferimento alla città e, più in generale, alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva dei contesti urbani per il tramite della transizione digitale e di una strategia di politiche integrate sostenuta da ingenti risorse

⁸⁹⁴ Cfr. *supra*, Cap. 2, par. IV, *Dal diritto delle Città al diritto alla città verso la nuova cittadinanza digitale*.

⁸⁹⁵ S. ANTONIAZZI, *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, cit., 7 s.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, 22.

⁸⁹⁷ In questo senso S. BOUTELIGIER, *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Space of Innovation, Places of Leadership*, New York, Routledge, 2013.

finanziarie; nella legislazione primaria nazionale l'attenzione si è incentrata sullo sviluppo delle "Comunità intelligenti" soprattutto nell'ambito della digitalizzazione. Anche qui emerge un modello di digitalizzazione in faticoso movimento, legato anzitutto alla prospettiva di una piena erogazione dei servizi pubblici digitali in un'architettura semplificata nella quale sia possibile rapportarsi con una sola amministrazione per accedere a servizi che prevedono il coinvolgimento di altre istituzioni⁸⁹⁸. In questo quadro, la dimensione "cittadina" risulta essere fondamentale per ogni politica di dimensione più ampia. Ciò porta le Città al centro di un ripensamento giuridico per l'affermazione di un nuovo modello di cd. *smart governance*. Nondimeno, l'idea di *Smart City* viene a rappresentare un modello di innovazione delle autonomie locali fondato sul paradigma della *smartness*, che presenta un forte potenziale trasformativo. La dinamica *smart* costituisce, in questo senso, una sorta di nuovo parametro di effettività dell'amministrazione del territorio, che è al tempo stesso il motore di una più ampia evoluzione della *governance* locale. La Città stessa si trova di fronte all'esigenza di complessiva ridefinizione dei propri assetti, sia all'esterno, sia all'interno⁸⁹⁹. Il "modo di essere Città" travalica il confine della tradizionale cornice giuridico-amministrativa comunale per valorizzare il pluralismo che la caratterizza e superare così ciò che il Vandelli definisce una "opzione antica" di espressione dei territori. Ne discende una rinnovata attenzione al principio di differenziazione, che trova nella *Smart City* il principale punto di snodo, verso l'affermazione di un cd. "diritto *alla* Città". Tale assetto si presenta intrinsecamente condizionato da molteplici fattori innovativi che abbracciano le varie dimensioni della *smartness* e che si inquadrano in uno stretto legame tra il principio di sussidiarietà, la cura degli interessi delle comunità locale e il principio di effettività del diritto amministrativo tra politiche pubbliche, regole e decisioni amministrative⁹⁰⁰. Su questa scia è possibile scorgere la base per nuovi modelli di cittadinanza amministrativa entro cui si intersecano processi innovativi di formazione della volontà politica nel senso della cd. *urban collaborative governance* di tipo partecipativo che evolvono verso

⁸⁹⁸ E. CARLONI, *Algoritmi su carta*, cit., 390.

⁸⁹⁹ F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., VI.

⁹⁰⁰ Il riferimento è all'opera di G. CORSO – M. DE BENEDETTO – N. RANGONE (a cura di), *Diritto Amministrativo effettivo. Una introduzione*, cit.

l'affermazione di una cittadinanza digitale. Per il tramite dell'accentuazione del ruolo della sussidiarietà orizzontale e dell'emersione di forme di collaborazione e cooperazione nella determinazione degli assetti delle Città del futuro viene inoltre in rilievo l'aspetto della *data governance*, che vede nella partecipazione anche un fattore di legittimazione per l'impiego di strumenti digitali e sistemi di intelligenza artificiale nell'espletamento delle funzioni amministrative. Ne discende un complessivo riassetto del ruolo della p.a. e del cittadino nella logica della co-creazione, oltre alla nascita di nuove funzioni c.d. *born-digital*⁹⁰¹. Di qui l'attenzione alle molteplici sfide che intersecano la transizione digitale della p.a. locale a fronte del quadro europeo e del derivato PNRR. Nella digitalizzazione degli enti territoriali minori si incardinano le premesse sostanziali per l'attuazione delle *Smart City*, ove emerge la predisposizione di infrastrutture digitali in grado di creare flussi informativi orientati alla generazione di una *smartness urbana*. Tale aspetto si collega al fatto che la mera trasposizione di processi analogici su supporto informatico non garantisce, di per sé, una buona amministrazione, bensì la sola dematerializzazione dei procedimenti che, tuttavia, non è in grado di apportare una capacità trasformativa delle Città. Ciò in quanto, come recentemente osservato, la trasformazione digitale del settore pubblico è diventata essenziale per garantire il "diritto a una buona amministrazione" sancito dall'art. 41 della *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*⁹⁰². Al contempo, l'avanzamento della tecnologia e la sua pervasiva diffusione nella società ha comportato un innalzamento delle aspettative degli amministrati rispetto alla possibilità di interagire ed interfacciarsi con gli enti pubblici per il tramite delle ICTs, e ad avere decisioni amministrative supportate da un'istruttoria più approfondita, pur sempre nella garanzia dei principi cardine del procedimento amministrativo⁹⁰³. In proposito, a fronte

⁹⁰¹ G. M. RACCA, *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, cit., 601-639.

⁹⁰² In questo senso D. U. GALETTA, *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo tra diritto UE e tecnologie ICT)*, cit., 85 ss.; EAD, *Digital Transition of Public Administration in Italy and the Right to a Good Administration: Problems and Prospects Also in the Perspective of the Implementation of the National Recovery and Resilience Plan*, in *European Review of Digital Administration & Law - Erdal 2022*, Volume 3, Issue 1, pp. 57-72.

⁹⁰³ Sul tema, *ex multis*, si v. A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN – D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione*

del debole esercizio da parte dello Stato della funzione di coordinamento informativo, informatico e statistico (art. 117, comma 2, Cost.) e della generale tendenza della p.a. locale a conservare la propria autonomia organizzativa, diventa imprescindibile un raccordo tra gli enti locali su più ampia scala. In questo contesto, il *Government-as-a-Platform* (GaaP) implica una nuova modalità di concepire, strutturare e garantire servizi pubblici digitali universali e di continuità grazie all'elaborazione dei dati, all'intelligenza artificiale e alla realtà virtuale. Tale assetto trova oggi concretizzazione nella nuova Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND), che rappresenta un'infrastruttura nazionale in grado di garantire interoperabilità tra i flussi informativi delle pubbliche amministrazioni secondo il modello della "piattaforma di piattaforme", nella Strategia Cloud, e nel rafforzamento delle basi dati di interesse nazionale previste dal CAD. Nell'approccio GaaP si sostanzia inoltre una spinta verso la completa digitalizzazione dell'amministrazione pubblica attraverso la garanzia di interoperabilità ed integrazione (tramite la migrazione al Cloud e l'adozione di strutture aperte non gerarchizzate). Con ciò vengono poste le basi per la reale integrazione di strumenti di intelligenza artificiale nell'azione amministrativa⁹⁰⁴, in specie nel quadro

pubblica digitale, cit.;1-42; M. OROFINO, et al. *Il Forum—Le sfide della democrazia digitale*. Gruppo di Pisa, n. 3/2019: 231-283; A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, n. 3/2019, 63-89; B. LEPRI et al., *Fair, Transparent, and Accountable Algorithmic Decision-Making Processes?*, in *Philosophy and Technology*, vol. 31, 2018, 611-612.

⁹⁰⁴ Per la dottrina italiana si veda, *inter alia*, R. CAVALLO PERIN – D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, cit.; F. LAVIOLA, *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, n. 3/2020, 389-440; L. PARONA, *Government by algorithm: un contributo allo studio al ricorso dell'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2021, 10 ss.; G. ORSONI, E. D'ORLANDO, *Nuove prospettive nell'amministrazione digitale: Open Data e algoritmi*, in *Istit. fed.*, n. 3/2019, 593 ss.; L. MUSSELLI, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 18 ss.; D.U. GALETTA, *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3/2020, 501 ss.; E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2019, 363 ss. A livello internazionale si segnalano L.A. BYGRAVE, *Minding the Machine: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling*, in *Computer Law and Security Review*, vol.17, n.1/2001, 16 ss.; D.R. DESAI – J.A. KROLL, *Trust But Verify: A Guide to Algorithms and the Law*, in *Harvard Journal of Law & Technology*, vol. 31, n. 1/2017, 1-64; N.M., RICHARDS, J.H. KIN, *Big Data Ethics*, in *Wake Forest Law Review*, n.49/2014, 393; P. SCHWARTZ, *Data Processing and Government Administration: The Failure of the*

della *Smart City*⁹⁰⁵. Inoltre, le Città Intelligenti costituiscono il contesto ideale per esplorare l’impatto delle nuove tecnologie digitali sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali della p.a.⁹⁰⁶. Di qui lo sguardo al ruolo delle piattaforme digitali nella promozione della *smart governance* multilivello⁹⁰⁷, entro cui la cd. “*platformization*” della p.a. può quindi definirsi come un modello di *governance* supportato, da un lato, da tecnologie di architettura digitale con standard aperti e modulari; dall’altro lato, dalla creazione di un valore pubblico innovativo che trova il suo fondamento nella partecipazione dei cittadini-utenti alla definizione della *smartness* sopra descritta⁹⁰⁸. Questo segna anche il passaggio verso un modello di *governance* definito “rappresentativo”⁹⁰⁹, volto a promuovere la partecipazione della comunità all’amministrazione della propria Città⁹¹⁰ e la creazione di una nuova tipologia di valore pubblico – che potrebbe definirsi “collaborativo” – in grado di avviare una re-istituzionalizzazione dei processi decisionali amministrativi delle p.a.

American Legal Response to the Computer, in *Hastings Law Journal*, vol. 43/1992, 1321 ss.; G. DE MINICO, *Towards an “Algorithm Constitutional by Design”*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021, 381 ss.

⁹⁰⁵ Si v. J. CHEVALLIER, *Vers l’État-plateforme?*, in *Revue française d’administration publique*, vol. 167, n.3/2018, 627-637.

⁹⁰⁶ A. VISVIZI et al., *Irregular migratory flows: Towards an ICTs’ enabled integrated framework for resilient urban systems*. *Journal of Science and Technology Policy Management*, vol. 8, n. 2/2017, 227-242.

⁹⁰⁷ M. RAZAGHI – M. FINGER, *Smart Governance for Smart Cities*, *Smart Governance for Smart Cities*, in *Proceedings of the IEEE*, vol. 106, no. 4, 2018, 682; R. CAVALLO PERIN – G. M. RACCA, *Smart cities for an intelligent meeting of social needs*, in *Le futur du droit administratif – The future of administrative*, (J.B. AUBY ed.), Lexis Nexis, 2019, 431-437.

⁹⁰⁸ P. REPETTE et al., *The Evolution of City-as-a-Platform: Smart Urban Development Governance with Collective Knowledge-Based Platform Urbanism*, cit., 38. Cfr. anche A. LOVARI – G. DUCCI, *The challenges of public sector communication in the face of the pandemic crisis: professional roles, competencies and platformization*, in *Sociologia della comunicazione*, vol. 61, n. 1/2021, 9-19.

⁹⁰⁹ Per una più approfondita analisi in argomento v. A. RAHMADANY – M. ACHMAD, *The Implementation E-Government to Increase Democratic Participation: The Use of Mobile Government*, in *Jurnal Studi Sosial Dan Politik*, vol. 5, no. 1/2021, 22-34.

⁹¹⁰ J.R. GIL-GARCIA et al., *Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view*, in *Gov. Inf. Q.*, vol. 33/2016, 524-534.

locali⁹¹¹. Ciò trova ampio spazio di gioco nell'ambito del rapporto tra p.a. e impresa, ove si esplica la “*dynamique de la Ville*” ed entro cui emergono, sulla scorta dell'approccio GaaP, modelli innovativi di Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

Dall'analisi applicata all'istituto del SUAP emerge che la discrezionalità degli enti locali in ordine al modello organizzativo è sempre più limitata dal plesso delle disposizioni normative che disciplinano il procedimento unico in materia di attività produttive, disvelando una generale inadeguatezza delle diverse configurazioni sino ad oggi realizzate rispetto al fine di un'amministrazione pubblica digitalizzata. L'originaria istituzione dello Sportello Unico quale punto di primo contatto ha inteso combinare al proprio interno una pluralità di strumenti innovativi nell'obiettivo di fornire ai prestatori di servizi un interlocutore unico attraverso il quale richiedere informazioni e compiere gli adempimenti necessari all'attività di impresa. Tale modello ha certamente permesso un'importante accelerazione delle autorizzazioni concernenti gli impianti produttivi e gli interventi edilizi, portando notevoli benefici sia sul piano dell'organizzazione, sia su quello dell'attività amministrativa della struttura comunale⁹¹². Con l'istituzione dello Sportello Unico le precedenti procedure autorizzative sono state coordinate nell'ambito di un nuovo procedimento atto a garantire l'unicità dell'*iter* procedurale e dell'interlocutore pubblico, che è tenuto a contattare gli Enti terzi di volta in volta competenti a portare a termine il complesso procedimento amministrativo, con notevoli risparmi di tempi e di costi per le imprese. Come si è visto, la portata dell'unificazione funzionale e organizzativa – fondata sul mantenimento dei poteri autorizzatori preesistenti – rimane all'interno di una “meccanica procedurale”, senza estendersi a livello di attribuzione o comportare uno spostamento di competenze amministrative. Tuttavia, tale originaria natura del SUAP pare affetta da ciò che il Vandelli definisce la “psicopatologia delle riforme

⁹¹¹ S. KIM et al., *Platform Government in the Era of Smart Technology*, in *Public Administration Review*, 2021, 1-7. Si v. anche I. MARTÍN DELGADO, *Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública*, in ID. (ed.), *El Procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Innap Investiga, 2017, 159 ss. (spec. 173-193).

⁹¹² G. GARDINI, *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, op. cit., 9.

quotidiane”⁹¹³, somatizzata in una legislazione dissociata, che si perde nell’inefficienza di fronte alla sempre crescente difficoltà nel “gestire la complessità”⁹¹⁴. Ciò in quanto le sovrastrutture e le stratificazioni di varie e variegate funzioni nel SUAP hanno portato a distogliere la focalizzazione sulle competenze sostanziali inerenti alle attività economiche e agli adempimenti tecnici, con la conseguenza di aver snaturato, *de facto*, la funzione di unico interlocutore di impresa e *pivot* degli adempimenti endoprocedimentali⁹¹⁵. La stessa strada della semplificazione per *reductio ad unum*, per quanto innovatrice ed efficace in regime cartaceo e di prevalenti controlli *ex-ante* pare ormai configurarsi inadeguata in regime telematico e di controlli *ex-post*, se non anche lesiva del principio di semplificazione amministrativa⁹¹⁶. Viene dunque in rilievo la necessità di considerare una profonda innovazione del SUAP, coadiuvata dalla digitalizzazione e dal rafforzamento della specializzazione “orizzontale” delle competenze sostanziali verso un ruolo omnicomprensivo di punto unico di accesso, la dinamicità dei flussi informativi e l’interoperabilità dei dati, nonché la reingegnerizzazione delle procedure. Una prima sfida consiste nel potenziare il ruolo del SUAP rispetto allo sviluppo del territorio, che assume particolare rilievo nell’ambito della *Smart City*, ove le Città costituiscono il motore delle economie nazionali e internazionali, rappresentando i luoghi dell’innovazione, dello sviluppo produttivo ed infrastrutturale, della sostenibilità e dell’inclusione⁹¹⁷. Nel contesto italiano, l’inefficienza della pubblica amministrazione costituisce uno degli ostacoli principali all’aumento della produttività. Nell’ultimo decennio numerosi interventi di riforma hanno ridotto tali ostacoli in alcuni specifici ambiti, come la regolamentazione

⁹¹³ L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁹¹⁴ Sul tema si rinvia alle condivisibili osservazioni di In questa prospettiva E. D’ORLANDO, *L’ente sistema come risposta alla complessità*, cit., (spec. 32 ss.).

⁹¹⁵ D. TROMBINO, *Dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al Single Digital Gateway (SDG)*, cit., 2019, 42 ss.

⁹¹⁶ In questa prospettiva, Ibid., 46 s.

⁹¹⁷ S. LO NARDO, *Strategie territoriali e ambientali per la rigenerazione urbana*, in G. F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano – Udine, Mimesis, 2017, 66.

dei mercati dei prodotti, del lavoro e della politica industriale⁹¹⁸. Tuttavia, in altri ambiti, pur importanti per la dinamica della produttività, l'azione riformatrice è risultata meno efficace⁹¹⁹. Nonostante l'impegno di molti attori, il SUAP si è sviluppato in modo discontinuo sul territorio, con numerosi esempi di eccellenza accanto ad altri casi, altrettanto numerosi, di strutture inadeguate. Una possibile causa di tale mancato risultato potrebbe scorgersi nella *vision* mediante la quale è stato percepito l'istituto del SUAP, in quanto gli enti locali non sempre hanno saputo cogliere tale strumento come un'occasione di riorganizzazione strategica. Ciononostante, dove lo Sportello Unico ha operato con sufficiente efficacia ha propulso un mutamento significativo dei rapporti tra p.a. locale e cittadini in un nuovo clima di reale collaborazione multilivello, affermandosi quale elemento strategico per aumentare l'attrattività dei territori. La realizzazione dello Sportello Unico ha infatti richiesto, sin dalla sua istituzione, un'azione coordinata e integrata tra tutti i livelli amministrativi e capace di estendere alle attività produttive i principi della semplificazione amministrativa e dell'innovazione. Tale aspetto viene oggi a tradursi nell'applicazione di nuovi modelli organizzativi e di *governance*, volti a razionalizzarne il funzionamento del procedimento autorizzatorio. Emerge un esempio di *best practice* in seno al progetto che ha condotto alla creazione di un SUAP metropolitano nella Città di Bologna. A valle di qualsiasi valutazione sull'istituzione di Sportelli di area vasta è da sottolineare come, alla base dell'efficacia di tali iniziative, deve esserci una volontà politica comune di operare in sinergia, secondo una logica di leale collaborazione multilivello. Ciò dimostra come l'implementazione di modelli SUAP orientati all'approccio GaaP sia strettamente correlato al concetto di *Smart Cities* non solo in termini di *smartness*, ma anche e soprattutto in termini di *smart governance*⁹²⁰. Come si ha avuto modo di vedere, i procedimenti autorizzatori di competenza dei SUAP territoriali sono caratterizzati da una certa (seppur non piena) omogeneità normativa e, pertanto, l'azione di un SUAP di livello metropolitano nella fase pre-procedimentale (sia nella forma della conferenza di servizi preliminare, sia nella forma del

⁹¹⁸ T. ORLANDO – G. ROMA, *La difficoltà di fare impresa in Italia*, cit., 313.

⁹¹⁹ Cfr. M. BUGAMELLI et al., *Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 422, 2018.

⁹²⁰ In argomento si rimanda a quanto esposto *supra*, (spec. Cap. 2 e Cap. 3).

modello consulenziale) potrebbe configurarsi con una certa facilità anche in altre realtà italiane. Nondimeno, il SUAP metropolitano costituisce senz'altro un elemento compatibile, in astratto, con tutte le Città metropolitane, dal momento che la legge Delrio individua, tra le loro funzioni fondamentali, anche quella di “*promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio*”⁹²¹. Pare dunque opportuno tenere a mente che tale modello rappresenta certamente un'idea di SUAP innovativo e in linea con l'idea di *Smart City*; modello da adattare, sulla base del principio di differenziazione, degli assetti organizzativi e della *governance* dei territori.

Parallelamente, in riferimento alla sfida della digitalizzazione del SUAP sulla scorta della piena implementazione di un modello GaaP, sono stati individuati diversi spunti di riflessione. In primo luogo, alla luce dell'analisi delle due tipologie di procedimento unico (ossia quello ordinario e quello cd. automatizzato), emerge sin da subito come la completa digitalizzazione del SUAP possa offrire spazi di innovazione di eminente rilievo, sia per quanto concerne la creazione di sistemi integrati di SUAP orientati al *Single Digital Gateway* (SDG), sia per quanto riguarda l'utilizzo di intelligenza artificiale, algoritmi e *blockchain* per la completa automazione delle procedure che passano dal procedimento unico automatizzato⁹²². In secondo luogo, è emersa una correlazione significativa tra fattori quali l'attrattività degli investimenti, la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure. La riduzione del carico burocratico – inteso sia come complesso di oneri amministrativi, sia come costi necessari ai fini dell'adeguamento alle norme che imprese e piccole-medie imprese (PMI) devono sostenere per avviare un'attività produttiva – è da tempo prerogativa dell'azione della Commissione dell'UE sul mercato interno⁹²³. Tale obiettivo si

⁹²¹ Così l'art. 44 lett. E) della Legge 7 aprile 2014, n. 56 recante *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (cd. Legge Delrio), cit.

⁹²² In argomento si rimanda a G. SPAGNUOLO, *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, cit., spec. 277 ss.

⁹²³ Cfr. Raccomandazione della Commissione delle Comunità Europee, 22 aprile 1997, C (97) 1161; Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee “Promuovere lo spirito imprenditoriale e la

inserirsi oggi nel processo di riforma della p.a. per la semplificazione delle procedure direttamente collegate all'attuazione del PNRR (cd. colli di bottiglia)⁹²⁴. L'innovazione delle modalità di interazione nel rapporto tra p.a. e impresa e la semplificazione dei procedimenti concernenti le attività produttive sono elementi ripresi anche dall'Agenda per la Semplificazione 2020-2026 che, tra le principali linee di intervento, prevede la completa digitalizzazione del SUAP nell'ambito del Sistema Informativo degli Sportelli Unici collegato alla Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati e la razionalizzazione delle procedure per le attività produttive, con particolare attenzione ai c.d. "procedimenti complessi". Tali azioni muovono dalla consapevolezza che l'amministrazione delle attività produttive costituisce un settore chiave per accelerare la ripresa economica del Paese e richiede interventi supportati da adeguati investimenti in risorse umane volti a trasformare la p.a. da "autorità/controllore" in "autorevole alleato" dei cittadini e delle imprese⁹²⁵. Possibili soluzioni vengono individuate principalmente su due fronti: da un lato, nell'applicazione delle ICTs per potenziare l'efficienza e promuovere l'automazione e l'informatizzazione del procedimento unico (dalla digitalizzazione degli atti alla reingegnerizzazione dei processi, dalla georeferenziazione ai portali di livello sovracomunale alle dinamiche di cooperazione applicativa ecc.). Da altro lato, una componente essenziale da integrare alla digitalizzazione consiste nell'innovazione della struttura del procedimento – a livello di architettura di processo – e del *modus* con cui gli stakeholder pubblici decidono. Questo secondo aspetto si ricollega a temi generali che spaziano dalla gestione associata del SUAP al ruolo delle Città metropolitane nell'instaurazione di *governance*

concorrenzialità – Risposta della Commissione alle raccomandazioni della Task force BEST", 30 settembre 1998, COM (1998) 550 final.

⁹²⁴ Più in generale, l'azione di riforma intende ridurre dei tempi per la gestione delle procedure complesse quale presupposto essenziale per accelerare gli interventi cruciali nei settori chiave per la ripresa e reingegnerizzare le procedure sulla base di una più radicale digitalizzazione delle stesse e una gestione efficace ed efficiente del *back-office*. Tra queste emergono, in particolare la VIA statale e quella regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica) nonché le Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale.

⁹²⁵ Comitato di esperti in materia economica e sociale, Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri *Iniziativa per il rilancio*, giugno 2020.

multilivello effettive. Ciò mette in luce come, nel concreto, la coniugazione tra innovazione tecnologica e innovazione di processo sia indispensabile per adeguare l'amministrazione al risultato desiderato. In questa prospettiva emerge un approccio "regolativo condizionale" al SUAP, ossia una focalizzazione non già sulle funzioni e sui servizi, quanto più sui processi e sulla loro formalizzazione quale preconditione per la semplificazione e l'interoperabilità⁹²⁶. Per questo motivo le recenti misure per la razionalizzazione dello Sportello Unico per le imprese si fondano sul ridisegno delle procedure autorizzatorie e di controllo⁹²⁷ (c.d. *process re-engineering*⁹²⁸). Infine, le nuove modalità di comunicazione e di trasferimento dei dati del Sistema Informativo degli Sportelli Unici approvate con il decreto interministeriale del novembre 2021 (cd. nuovo Allegato tecnico al regolamento SUAP) e le recenti specifiche tecniche (del novembre 2023) presentano caratteri fortemente orientati all'approccio GaaP. Tuttavia, a livello di consolidamento delle soluzioni per la cooperazione informativa, per l'interoperabilità e per la digitalizzazione del flusso informativo rimane ancora molta strada da percorrere. Infine, emerge come la digitalizzazione rappresenti un *trait d'union* tra il SUAP e il Regolamento SDG che ha previsto dei veri e propri obblighi verso la creazione di uno Sportello Unico Digitale europeo secondo un approccio GaaP. La semplificazione attuata mediante l'istituzione di Punti Unici di Contatto ha senz'altro costituito una componente essenziale per la razionalizzazione delle procedure composite e complesse quali quelle di competenza del SUAP. Tuttavia, come evidenziato nei paragrafi precedenti, di fronte alla digitalizzazione un tale modello rimane praticabile ove il punto unico di contatto costituisca lo snodo definitivo e ultimo verso l'informazione, la procedura o il servizio utile all'utente, evitando che il sistema si traduca in un complesso di reindirizzamenti e possa invece realizzare una vera e propria "piattaforma di piattaforme".

⁹²⁶ M. MACRÌ, *Intervento*, in AA.VV., Atti del Seminario "Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive", cit., 75 s.

⁹²⁷ C. LACAVA, *Insedimenti produttivi e semplificazione: lo sportello unico alle imprese*, cit., 592.

⁹²⁸ S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 85 s.

BIBLIOGRAFIA

- ABLYAZOV, T. – BAIZAKOV, N., *Theory and Practice of Territories Spatial Development Based on the Smart City Concept*, in A. RUDSKOI et al. (ed.), *Digital Transformation and the World*, Springer, 2022, 161-179;
- AGUSTO, S., *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *DPCE Online*, vol. 47, n. 2, 2021, 2091-2110;
- AIMO, P., *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1848 a oggi*, Carocci, Roma, 2010;
- ALBA, E. – CHICANO, F. – LUQUE, G. (ed.), *Smart Cities*, Springer, Berlin, 2016;
- ALBANESE, V. E., *Città dei flussi, città degli spazi. Contrapposizione e fusione di città reale e città virtuale*, in SCARAMELLINI, G. – MASTROPIETRO, E. (a cura di), *Atti del Congresso Geografico Italiano. Scomposizione e ricomposizione territoriale della città contemporanea*, Bologna, Pátron Editore 2014, 429-441;
- ALBERTI, C., *E-society e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2005, 1327-1374;
- ALBERTI, I., *La creazione di un sistema informativo unitario pubblico con la Piattaforma digitale nazionale dati*, in *Ist. del fed.*, n. 2 /2022, 473-494;
- ALBERTI, I., *La partecipazione procedimentale per legittimare gli algoritmi nel procedimento amministrativo*, in CAVALLO PERIN, R., (a cura di) *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, 2021, 285-298;
- AL-HAKIMCHE, L. *Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking*, Hershey, IPG Publishing, London, 2007;
- ALHAWAWSHA, M. – PANCHENKO, T., *Open Data Platform Architecture and Its Advantages for an Open E-Government*, in HU, Z. et al. (eds.), *Advances in*

Computer Science for Engineering and Education III. Advances in Intelligent Systems and Computing Springer, Cham, 2021, 631-639;

ALLEGRETTI, U., *Basi teoriche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, n. 3, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006, 1000-1016;

ALLEGRETTI, U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, II trimestre, 2008, 1000-1043;

AMOROSINO, S. – FERRARI, G.F., *Ipotesi di un progetto di legge delega per la semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi relativi alle attività industriali*, in *Economia pubblica*, n. 6/1995, 20 ss.;

ANAGNOSTOPOULOU, E., et al. *From mobility patterns to behavioural change: leveraging travel behaviour and personality profiles to nudge for sustainable transportation*, in *Journal of Intelligent Information Systems*, n. 54/2020, 157-178;

ANDREANI, S. – BIANCONI, F. – FILIPPUCCI, M., *Smart cities e contratti di paesaggio: l'intelligenza del territorio oltre i sistemi urbani*, in *Ist. Del fed.*, n. 4/2015, 895 ss.;

ANDREIS, M. – CREPALDI, G. – FOÀ, S. – MORZENTI PELLEGRINI, R. – RICCIARDO CALDERARO, M., *Scritti in onore di Carlo Emanuele Gallo*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2023;

ANDREW, C. – GOLDSMITH, M., *From local government to local governance—and beyond?*, in *International Political Science Review*, vol. 19, n. 2/1998, 101-117;

ANGELINI, R. *Intelligenza artificiale e governance. Alcune riflessioni di sistema*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017, 28 ss.;

ANTHOPOULOS, L. – FITSILIS, P., *From online to ubiquitous cities: The technical transformation of virtual communities*, in SIDERIDIS, A. B. – PATRIKAKIS, C. Z. (Eds.), *Next Generation Society: Technological and Legal Issues* (Proceedings of the Third International Conference, eDemocracy 2009, Athens, Greece, Sep 23-25, 2009), Vol. 26, 2010, Berlin, Springer, 360-372;

- ANTHOPOULOS, L. – TSOUKALAS, I.A., *The implementation model of a digital city*, in *Journal of EGovernment*, vol. 2 n.2, 2005, 91-110;
- ANTONIAZZI, S., *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in *federalismi.it*, n. 10/2019, 1-24;
- ASCHERI, M., *Le città-Stato*, Bologna, il Mulino, 2006;
- ASTONE, M.A., *Tutela degli utenti e responsabilità dei fornitori di servizi media audiovisivi, Dalla direttiva 2018/1808/UE al Regolamento sui servizi digitali*, in *Contratto e impresa Europa*, n. 3/2022, 527-552;
- AUBY, J.B., – DI GREGORIO, V., *Le smart cities in Francia*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 975-993;
- AUBY, J.B., (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019;
- AUBY, J.B., *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, LexisNexis, 2013;
- AUBY, J.B., *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2020, 537-545;
- AVILA ORIVE, L.J., *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad*, Tirant lo blanch, Valencia, 2018;
- BALDUCCI, A. – CALVARESI, C., *L'Agenda italiana per le città*, in *Equilibri, Rivista per lo sviluppo sostenibile*, n. 1/2018, 66-75;
- BALDUZZI, G. – SERVETTI, D., *Effettività del principio democratico e democrazia deliberativa: il percorso di istituzionalizzazione di una sperimentazione locale*, in *Il Politico*, n. 1/2017, 78 ss.;
- BALDUZZI, G. – SERVETTI, D., *Percorsi deliberativi e democrazia locale: il laboratorio novarese*, in *Amministrare*, n. 2/2014, 305 ss.;
- BANNISTER, F. – CONNOLLY, R., *The Trouble with Transparency: A Critical Review of Openness in e-Government*, in *Policy and Internet*, n. 3/2011, 1 ss.;

- BARRIONUEVO, J.M. – BERRONE, P. – RICART, J.E., *Smart cities, sustainable progress*, in *Iese Insight*, n. 14/2012, 50-57;
- BARTOLINI, A., *Recensione al volume a cura di FONTARI, E. – PIPERATA, G., Agenda Re-cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017, in *Riv. giur. urb.*, 4/2017, 45 ss.,
- BAUMAN, Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2014;
- BAUMAN, Z., *Modernità liquida*, Bari – Roma, Laterza, 2011;
- BAVIELLO, D., *I commercianti e i primi anni della Repubblica*, Milano, 2008, spec. 165 ss.;
- BEATLEY, T. – COLLINS, R., *Smart growth and beyond: Transitioning to a sustainable society*, in *Virginia Environmental Law Journal*, n. 19/2000, 287-322;
- BELISARIO, E., *La nuova pubblica amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009;
- BENEVOLO, L., *La fine della città*. Intervista a cura di Francesco Erbani, Roma-Bari, Laterza, 2011;
- BENEVOLO, L., *Le città nella storia d'Europa*, Roma, Laterza, 2001;
- BENEVOLO, L., *Storia della città*, Bari, Laterza, 1993;
- BENJAMIN, S. M., *Algorithms and Speech*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2013, 1445-1494;
- BENVENISTE, É., *Città e comunità*, in ID., *Il vocabolario delle istituzioni intereuropee*, Torino, Einaudi, 2001 (1969), vol. I (Economia, parentela, società), lib. III;
- BERNARDIN, S. – JEANNOT, G. *La ville intelligente sans les villes? Interopérabilité, ouvertures et maîtrise des données publiques au sein des administrations municipales*, in *Réseaux*, n. 6/2019, 9-37;

- BERTOLINO, C. – MORELLI, A. – SOBRINO, G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*. Atti del IV Convegno annuale della rivista "Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali", Torino, Università degli Studi di Torino, 2019;
- BERTOLINO, C., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *federalismi.it* n. 20/2022, 42-62;
- BERTRUGLIA, C. – OCCELLI, S., *Le aree metropolitane come livello di governo: concezioni, criteri e metodi di delimitazione*, in COSTA, P. – TONIOLO, M., (a cura di), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Franco Angeli, Milano, 1992, 116 ss.;
- BHATTARAI, R. et al., *The Impact of the Single Digital Gateway Regulation from the Citizens' Perspective*, in *Procedia Computer Science*, n. 164/2019, 159-167;
- BIANCHINI, S. – LUCATUORTO P. L., *Discrezionalità e contemperamento degli interessi nei processi decisionali dall'Amministrazione digitale*, in *Cyberspazio e diritto: Internet e le professioni giuridiche*, vol. 10, n.1/2009, 41-58;
- BIBRI, S. E., *Big Data Science and Analytics for Smart Sustainable Urbanism: Unprecedented Paradigmatic Shifts and Practical Advancements*, Springer, Londra, 2020;
- BIN, R., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2008, 9 ss.;
- BOBBIO, L., (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di amministrazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007;
- BOBBIO, L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, IV trimestre, 2006, 1000-1016;
- BOCCIA, C. – CONTESSA, C. – DE GIOVANNI E. (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale (D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 commentato e annotato per articolo. Aggiornato al D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217)*, La Tribuna, Piacenza, 2018;

- BOGGERO, G. – MATARAZZO, S. – ORLANDO, M., *La Città metropolitana di Torino. L'approvazione del Piano strategico nel perdurante predominio del Comune capoluogo*, in *federalismi.it*, Osservatorio Città Metropolitane, n. 1/2018, 1-16;
- BOGGERO, G., *Allontanare lo spettro della "centralizzazione statalista": il regionalismo differenziato dopo la pandemia*, in *ACI, Osservatorio Costituzionale*, n. 6/2021, 573-596;
- BOGGERO, G., *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 439-454;
- BOLLIER, D., *The City as Platform: How Digital Networks Are Changing Urban Life and Governance*, The Aspen Institute, Washington DC, 2016;
- BOMBARDELLI, M., (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;
- BOMBARDELLI, M., *Il procedimento mediante autocertificazione*, in GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002, 177 s.
- BONOMI, A. – MASIERO, R., *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio Editori, Milano, 2014;
- BONTEMPI, M., *L'icona e la città. Il lessico della misura nei dialoghi di Platone*, Milano, Vita e pensiero, 2009;
- BORJA, J., *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza Editorial, 2013;
- BORRUSO, G., *Smart cities and communities, borghi e aree interne, innovazione a rete*, in *Documenti geografici*, n. 1/2021, 157-162;
- BORRUSO, R. – RUSSO, S. – TIBERI, C. (a cura di), *L'informatica per il giurista: dal bit a Internet*, III Ed., Giuffrè, Milano, 2009;

- BOTTA, J., „Digital First“ und „Digital Only“ in der öffentlichen Verwaltung. Über die grundrechtlichen Zulässigkeitsgrenzen der digitalen Verwaltungstransformation und ein „Recht auf analogen Zugang“, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2022, 1247-2253;
- BOTTIGLIERI, M., Dal “diritto della città” al “diritto alla città”, in EAD. (a cura di), *OPAL - Osservatorio per le autonomie locali*, n. 3/2013, numero monografico di POLIS WorkingPapers, n. 209, 2013, 14 ss.;
- BOTTIGLIERI, M., *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la «Turin food policy»*, in *Amministrare*, n. 1/2016, 73-94;
- BOTTINO, G., *Democrazia e partecipazione digitale, nella gestione e nell’uso dei servizi locali di interesse economico generale: brevi considerazioni*, in AGUADO I CUDOLÀ, V. et al. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Aleliers Libros Juridicos, Barcellona, 2018, 115 ss.;
- BOUTELIGIER, S., *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Space of Innovation, Places of Leadership*, New York, Routledge, 2013;
- BRESCHI, S. – LISSONI, F., *Knowledge spillovers and local innovation systems: a critical survey*, in *Industrial and Corporate Change*, vol. 10, n. 4, 2001, 975-1005;
- BRUNAZZO, M., *Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell’UE della pandemia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 17, n.1/2022, 43-69;
- BRUNO, A. S., *Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di “demarchia” e proposte europee per un approccio place based*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 162-179;
- BUGAMELLI, M., et al., *Productivity growth in Italy: a tale of a slow-motion change*, Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 422, 2018;
- BURGESS, A., *Nudging’ Healthy Lifestyles: the UK Experiments with the Behavioural Alternative to Regulation and the Market*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 1/2012, 18 ss.;

- BYGRAVE, L. A., *Minding the Machine: Article 15 of the EC Data Protection Directive and Automated Profiling*, in *Computer Law and Security Review*, vol. 17, n.1/2001, 16 ss.;
- CAIO, F., *Lo Stato del digitale*, Mursia, Padova, 2014;
- CALADO GARCIA, S. – GUTIERREZ, A. – VIVES, C. J. –VALENCIA, E., *Smart City, Hacia la gestion inteligente*, Marcombo, Barcelona, 2013;
- CALDIROLA, D., *Welfare-state tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, n. 22/2014, 1-35;
- CALZOLAIO, S., “*Digital (and privacy) by default*”. *L’identità costituzionale della amministrazione digitale*, in *Giorn. st. cost.*, n. 31/2016, 185 ss.;
- CAMAGNI, R., *Principi di economia urbana e territoriale*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993;
- CAMMELLI, M., *Governo delle città: profili istituzionali*, in DEMATTEIS, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011; 335 ss.;
- CAMMELLI, M., *Sportello Unico (e soluzioni multiple)*, in GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002;
- CAMPBELL, T., *Learning cities: Knowledge, capacity and competitiveness*, in *Habitat International*, vol. 33, n. 2, 2009, 195-201;
- CANTO LÓPEZ, M. T. et al. (dir.), *Los territorios rurales inteligentes. Administración e integración social*, Cizur, Menor, Aranzadi, 2019;
- CAPELLO, R. *Spatial spillovers and regional growth: a cognitive approach*, in *European planning studies*, vol. 17, n. 5, 2009, 639-658;
- CAPORALE, M., *L’attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, 949-973;

- CAPORALE, M., *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2015, 857-863;
- CARAGLIU, A. – DEL BO, C., *Smartness and European urban performance: assessing the local impacts of smart urban attributes*, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 25, n. 2, 2022, 97-113;
- CARAVITA, B. – SALERNO, G. M., *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, in *federalismi.it* n. 20/2022, V ss.;
- CARDARELLI, F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, n. 2/2015, 227 ss.;
- CARDARELLI, F., *Le banche dati pubbliche: una definizione*, in *Dir. Inf.*, n. 2/2002, 181-204;
- CARDELLI, F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. inf.*, n. 2/2015, 227 ss.;
- CARDONE, M. – FOÀ, D., *La valorizzazione del patrimonio informativo nell'ambito delle strategie di digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Munus*, fasc. 3, 2020, 585-624;
- CARLI, M., *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, n. 22/2019, 2-11;
- CARLI, R. et al. *Measuring and managing the smartness of cities: A framework for classifying performance indicators*, in *2013 IEEE International conference on systems, man, and cybernetics*, 2013, 1288-1293;
- CARLONI, E. – VAQUERO PINERO, M., *Le città "intelligenti" e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, 880 ss.;
- CARLONI, E. (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al D.lgs 7 marzo 2005, n. 82*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005;
- CARLONI, E., *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2019, 363-392;

- CARLONI, E., *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, 235-270;
- CARLONI, E., *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, il Mulino, 2022;
- CARLONI, E., *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open government*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014;
- CARLONI, E., *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2011, 469 ss.;
- CARLONI, E., *Lo stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004;
- CARLONI, E.; *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2015, 145 ss.;
- CAROTTI, B., *Il correttivo al codice dell'amministrazione digitale: una metariforma*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2/2018, 131 ss.;
- CAROTTI, B., *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2017, 7 ss.;
- CARROZZA, P., *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in ID. et al. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2014, 900 ss.;
- CARROZZA, P., *Le province della post-modernità: la città territoriale*, in *federalismi.it* n. 3/2018, 1-14;
- CARROZZA, P., *Le riforme degli anni novanta in Italia: decentramento e semplificazione dinanzi alla sfida della sovranità reticolare*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Quaderno n. 11. Seminario 2000, Giappichelli, Torino, 2001;
- CARULLO, G., *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, n. 23/2016, 181-204;

- CARULLO, G., *Government in the Digital Era: Can We Do More with Less?* in J. ZILLER – D. U. GALETTA (eds.), *Information and Communication Technologies Challenging Public Law, beyond Data Protection. Atti del 12° congresso annuale della Societas Iuris Public Europaei (SIPE)*, Milano, 25-27 maggio 2017, Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2018, 143-152;
- CARULLO, G., *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022;
- CARULLO, G., *Principio di neutralità tecnologica e progettazione dei sistemi informatici della pubblica amministrazione*, in *Cyberspazio e diritto*, vol. 21, n. 1/2020, 33-48;
- CASALINI, D., *Fondamenti per un diritto delle acque dolci*, Giappichelli, Torino, 2014;
- CASANO, L., *Ripensare il "sistema" delle politiche attive: l'opportunità (e i rischi) della transizione ecologica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc.4, 2021, 997 ss.;
- CASSETTA, E., *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss.;
- CASSETTA, E., *La difficoltà di «semplificare»*, in *Dir. amm.*, 1998, 336 ss.;
- CASSETTA, E., *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di FRACCHIA, F., Milano, Giuffrè, 2020;
- CASSETTA, E., *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 1993, 3 ss.;
- CASINELLI, A., *Le città e le comunità intelligenti*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2013, 240 ss.;
- CASINI, L., *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, 2022;
- CASSANO, G. – GIURDANELLA, C. (a cura di), *Il codice della Pubblica Amministrazione digitale. Commentario al D.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Giuffrè, Milano, 2005;

- CASSESE, S. – MATTARELLA, B.G., *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in CASSESE, S. – GALLI, S. (a cura di), *L'Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, 1998, 29 ss.;
- CASSESE, S., *Ipotesi sulla formazione de L'ordinamento giuridico di Santi Romano*, in AA.VV., *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1972, 244-283;
- CASSESE, S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 373-378;
- CASSESE, S., *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79 ss.
- CASSESE, S., *La semplificazione e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 669 ss.;
- CASSESE, S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016;
- CASSESE, S., *The current state of administrative law*, in AUBY, J.B., (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 3-10;
- CASTANHO, M. S. – FERREIRA, F. A. F. – CARAYANNIS, E. G. – FERREIRA, J. J. M., *SMART-C: Developing a "Smart City" Assessment System Using Cognitive Mapping and the Choquet Integral*, in *IEEE Transactions on Engineering Management*, vol. 68, no. 2, April 2021, 562-573;
- CASTELLS, M. (a cura di, con P. Himanen), *Reconceptualizing development in the global information age*, Oxford, Oxford University Press, 2014;
- CASTELLS, M., *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process*, Blackwell, 1989;
- CASTELLS, M., *The rise of the network society*, Blackwell, 1996;
- CATANIA, A., *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma giuridica nell'età globale*, Laterza, 2008, III rist. 2013;

- CAVALLARO, C. – GIACHI, L. – PROIA, F., *Le amministrazioni alla prova dell'art.118 c.4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 180-203;
- CAVALLO PERIN, R. – ALBERTI, I., *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'Amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, 119-158;
- CAVALLO PERIN, R. – GALETTA, D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020;
- CAVALLO PERIN, R. – LIPARI, M. – RACCA, G.M. (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, Giappichelli, Torino, 2022;
- CAVALLO PERIN, R. – RACCA, G.M. *Smart cities for an intelligent meeting of social needs*, in AUBY, J.B. (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, Lexis Nexis, 2019, 431-437;
- CAVALLO PERIN, R. – RACCA, G.M., *Administrative Cooperation in the Public Contracts and Service Sectors for the Progress of European Integration*, in MERLONI, F. – PIOGGIA, A. (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations*, Torino, Giappichelli Editore, 2018, 266 ss.;
- CAVALLO PERIN, R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 2021;
- CAVALLO PERIN, R., *Beyond Municipality, the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, vol. 5, n. 2/2013, 307-315;
- CAVALLO PERIN, R., *Dalle riforme astratte dell'amministrazione pubblica alla necessità di amministrare le riforme*, in *Diritto Pubblico*, 1/2021, 73-82;
- CAVALLO PERIN, R., *Fondamento e cultura giuridica per la decisione algoritmica*, in *SMART la persona e l'infosfera*, a cura di U. Salanitro, Pisa, Pacini Editore, 2022, 89-98;

- CAVALLO PERIN, R., *Introduzione a La Pubblica Amministrazione nel Nuovo Millennio*, CERIDAP, Milano, 15-16 dicembre 2022;
- CAVALLO PERIN, R., *L'ordinamento giuridico delle Città*, in *Munus*, n. 2/2019, 265 ss.;
- CAVALLO PERIN, R., *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e l'integrazione europea*, in FERRARA, L. – SORACE, D. (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa europea*, vol. I, Firenze University Press, 2016, 3-36;
- CAVALLO PERIN, R., *La configurazione della cittadinanza amministrativa, Intervento al Convegno Privati e Pubblica Amministrazione (Torino, luglio 2002)*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2004, 201 ss.;
- CAVALLO PERIN, R., *La razionalizzazione dell'amministrazione indiretta: enti strumentali, società e altri organismi nella prospettiva della riforma della PA*, in MASTRAGOSTINO, F. – PIPERATA, G. – TUBERTINI, C. (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforma*, Bologna, Bononia University Press, 2016, 115-124;
- CAVALLO PERIN, R., *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2018, 856 ss.;
- CAVALLO PERIN, R., *Ragionando come se la digitalizzazione fosse data*, in *Diritto Amministrativo*, vol. 28, n. 2/2020, 305-328;
- CERCHIA, A., *Commento all'art. 18*, in CAVALLO PERIN, R., – ROMANO, A., (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*, CEDAM, Padova, 2006, 118-120;
- CERRUTI, F., *La dimensione macroregionale funzionale: un'opportunità da prendere in considerazione*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 296-314;
- CERULLI IRELLI, V. – LUCIANI, F., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2000, 617 ss.;

- CHESBROUGH, H.W. et al., *Open Innovation: Researching a New Paradigm*, Oxford, Oxford University Press, 2006;
- CHEVALLIER, J., *Vers l'État-plateforme?*, in *Revue française d'administration publique*, vol. 167, n.3/2018, 627-637;
- CHIRULLI, P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, 51 ss.;
- CHITI, M., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011;
- CHITI, M., *Jean-Bernard Auby e il diritto comparato*, in della CANANEA, G. – ZILLER, J. (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, 53-63;
- CHITI, M., *La Carta europea dei diritti fondamentali: una Carta di carattere funzionale*, in ID., (a cura di), *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, CLUEB, 2003;
- CHOURABI, H. et al., *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, in 45th Hawaii International Conference on System Sciences, 2012, 2289-2297;
- CIVITARESE MATTEUCCI, S. — TORCHIA, L. (a cura di), *La tecnificazione*, vol. IV, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di FERRARA, L. – SORACE, D., Firenze University Press, Firenze, 2016;
- CLARICH, M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Online*, 2021;
- CLARICH, M., *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2020, 169 ss.;
- CLARONI, A., *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 35/2021, 215-236;
- COCCHIA, A., *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in DAMERI, R.P. – ROSENTHAL-SABROUX, C., (eds.), *Smart City. How to create Public and Economic Value with High Technology in Urban Space*, Springer, Cham 2014, 13-43;

- COLANTONIO, E. – CIALFI, D., *Smart regions in Italy: A comparative study through self-organizing maps*, in *European Journal of Business and Social Sciences*, vol. 5, n. 9/2016, 84-99;
- COLOMBO, C. M., *New forms of local government and the transformation of Administrative Law*, in *European Public Law*, vol. 24, no. 3/2018, 575 ss.;
- COLUCCI, M., *Commento all'art. 23 del d. lgs. n. 112/1998*, in FALCON, G., (a cura di), *Lo Stato Autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, 112 ss.;
- CONSONNI, P. – AQUINO, G., *Il "front-office" unificato dello sportello unico per le attività produttive e l'edilizia*, in *Amministrare*, n. 1/2018, 170-185;
- CORDELLA, A. – PALETTI, A., *Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case*, in *Government Information Quarterly*, vol. 36, n. 4/2019, 1-15;
- CORSO, G. – DE BENEDETTO, M. – RANGONE, N. (a cura di), *Diritto Amministrativo effettivo. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2022;
- CORTESE, F. – MARCHETTI, B., "Art. 1 Effettività" in FALCON, G. – MARCHETTI, B. – CORTESE, F. (a cura di), *Commentario breve al codice del processo amministrativo*, Padova, Wolters Kluwer; Cedam, 2021, 3-17;
- CORTESE, F., *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, I ss.;
- COSTANTINESCO, L., *Il metodo comparato*, Giappichelli, Torino, 2000;
- COSTANTINO, D., *Verso la smart city*, in RIVA SANSEVERINO, E. et al. (a cura di), *Atlante delle smart city. Modelli Di Sviluppo Sostenibili Per Città e Territori.*, Franco Angeli, Milano, 2014;
- COSTANTINO, F., *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Jovene, Napoli, 2012;
- COSTANTINO, F., *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2016, 246 e ss.;

- COSTANTINO, F., *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 43-70;
- COSTANTINO, F., voce *Open government*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., UTET, Torino, 2015, 268 ss.;
- COSTANTINO, F., *La cd cittadinanza digitale*, in *Diritto pubblico*, vol. 29, n. 1/2023, 143-178;
- COZZOLINO, G., *Codice dell'amministrazione digitale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 2012, 150 ss.;
- CRIVELLO, S., *La città competitiva e sostenibile: alcune riflessioni sul rapporto fra i due discorsi*, in *Sociologia urbana e rurale*: vol. 97, 2012, 52-66;
- CROCI, E. – COLELLI, F., *Misurare le Smart Cities*, FERRARI, G. F. (a cura di), *La prossima città*, Milano – Udine, Mimesis, 2017, 681-714;
- D'ATENA, A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1997, 603-627;
- D'ORLANDO, E., *Algoritmi e organizzazione dell'amministrazione locale*, in FERRARI, G. F. (a cura di), *Smart City. L'evoluzione di un'idea*, 2020, Mimesis, Roma, 530 ss.;
- D'ORLANDO, E., *L'ente sistema come risposta alla complessità*, in DEGNI, M., (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2020*, Castelvecchi, Roma, 2020, 29-38;
- D'ORLANDO, E., *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. inf. Inf.*, 2011, 213 ss.;
- D'ORLANDO, E., – COPPOLA, P., *Die digitale Dimension der Sonderautonomie zwischen Einheitlichkeit und Differenzierung*, in *Südtirols Autonomie gestern, heute und morgen*, Nomos, 2023, pp. 313-341;
- DALL'Ò, G., *Smart City. La rivoluzione intelligente delle città*, Bologna, il Mulino 2014;

- DAS AUNDHE, M. – NARASIMHAN, R., *Public Private Partnership (PPP) Outcomes in E-Government: A Social Capital Explanation*, in *International Journal of Public Sector Management* vol. 29, no. 7/2016, 638-658;
- DE BENEDETTO, M. – MARTELLI, M. – RANGONE, N., *La qualità delle regole*, il Mulino, 2011;
- DE BENEDETTO, M. – RANGONE, N., *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2019, pp. 747-792;
- DE GIORGI CEZZI, G., *Il procedimento semplificato mediante autocertificazione per la realizzazione degli impianti produttivi nel regolamento sullo sportello unico*, in AA.VV., *Localizzazione degli insediamenti produttivi e semplificazione amministrativa. Lo sportello unico per le imprese*, Giuffè, Milano, 1999, 13 ss.;
- DE GRAZIA, D., *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011;
- DE LEONARDIS, F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 163 ss.;
- DE LISO, N. – ZAMPERINI, L., *Innovation, transport security and supply chains: a review*, in *Transport Reviews*, vol. 42, n. 6, 2022, 725-738;
- DE MARTIN, G. C., *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015, 1-8;
- DE MINICO, G., *Towards an "Algorithm Constitutional by Design"*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021, 381-403;
- DE NITTO, S., *L'incerta durata dei procedimenti. Un'analisi empirica dei ritardi amministrativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2021, 783 ss.;
- DE PRETIS, D., *La Corte Costituzionale e la conformazione pubblica delle attività economiche private*, in MASSA, M. (a cura di), *La Corte Costituzionale e l'economia*, Milano, 27 gennaio 2017, 152 ss.
- DE REUVER, M., et al., *The digital platform: A research agenda*, in *J. Inf. Technol.*, n. 33/2017, 124-135;

- DE SANTIS, R. et al., *Il fenomeno delle Smart Cities*, in *Riv. Trim. econ., demogr. Statist.*, n. 1/2014, 143-156;
- della CANANEA, G., *Jean-Bernard Auby e lo Ius Publicum Europeum*, in della CANANEA, G. – ZILLER, J. (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, 1-22;
- DELLE CAVE, G., “Comunità intelligenti”, *enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Il diritto dell’economia*, n. 105, vol. 2/2021, 385-400;
- DEMATTEIS, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2011;
- DEMICHELIS, M., *Gli strumenti digitali di coordinamento per la gestione del territorio*, in *federalismi.it*, n. 27/2022, 211-231;
- DEMICHELIS, M., *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Jovene, Napoli, 2023;
- DEMICHELIS, M., *Innovazioni nell’uso degli spazi pubblici post-pandemia: il caso italiano nel contesto europeo*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 2463-2487;
- DEMICHELIS, M., *L’uso temporaneo di beni e spazi urbani*, in ALBANESE, R. A. – MICHELAZZO, E. – QUARTA, A., *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino, vol. 16, 2020, 207-214;
- DEMICHELIS, M., *Rule of law e città: l’atipicità dei provvedimenti amministrativi per l’innovazione*, in *L’État de droit*, Ateliers doctoraux 2019 de la European School of Law Toulouse - Università degli Studi di Milano, Cahiers Jean Monnet, 2020, 517-538;
- DEMURO, G., *Analisi territoriale e riordino multilivello*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 368-372;
- DESAID, R. – KROLL, J.A., *Trust But Verify: A Guide to Algorithms and the Law*, in *Harvard Journal of Law & Technology*, vol. 31, n. 1/2017, 1-64;

- DESANTIS, V., *Alberto Zito, La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, in *Diritto pubblico*, *Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini*, n. 1/2022, 343-351;
- DE WAAL, M. – DIGNUM, M., *The citizen in the smart city. How the smart city could transform citizenship*, in *Information Technology*, vol. 59, n. 6/2017, 263-273;
- DI LASCIO, E – GIGLIONI, F., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle Città*, Bologna, il Mulino, 2017;
- DI LASCIO, E., *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Munus*, n. 2/2016, 315-360;
- DI MARTINO, A., *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010;
- DINIE, F. – D'ORAZIO, A., *Città metropolitane e questione dell'ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 315-339;
- DIPACE, R., *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2020;
- DIRKS, S. – KEELING, M., *A vision of smarter cities: How cities can lead the way into a prosperous and sustainable future*, in *IBM Institute for business Value*, N. 8/2009, 1-6;
- DOMINELLI, S. – GRECO, G., *I mercati di servizi tra regolazione e governance*, Giappichelli, Torino, 2019;
- DONATI, D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, Bologna, 2014;
- D'ORAZIO, A., *Quale dimensione territoriale nelle politiche comunitarie? Strategia Europe 2020 e obiettivi di coesione*, in AISRe, *Atti della XXXII Conferenza Scientifica Annuale*, Torino, 2011, 1-15;
- DRIGAS, A. – KOUKIANAKIS, L., *Government Online: An E-Government Platform to Improve Public Administration Operations and Services Delivery to the Citizen*, in *Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science*

- Perspective*, in LYTRAS, M. D. et al. (eds.), *Lecture Notes in Computer Science*. WSKS 2009, Springer, Berlin, 2009, 530 ss. e in *Proceedings of the WSKS 2009*, Chania, Crete, Greece, 2009, 523-532;
- DRUCKER, P., *From capitalism to knowledge society*, in NEEF, D. (ed.) *The Knowledge Economy*, Butterworth – Heinemann, Boston, 1998;
- DUNI G., *L'utilizzabilità delle tecniche elettroniche nell'emanazione degli atti e nei procedimenti amministrativi. Spunto per una teoria dell'atto amministrativo emanato nella forma elettronica*, in *Riv. amm. Pubbl. It.*, 1978, 407 ss.;
- DUNI, G., *Principi fondamentali del diritto amministrativo e codice dell'amministrazione digitale*, in *Dir. e proces. amm.*, 2012, 393 ss.;
- DUNI, G., *Verso un'amministrazione integrata nei procedimenti amministrativi*, in *Inform. dir.*, n. 1-2/2005, 46 ss.;
- DURANTE, M. – PAGALLO, U. (a cura di), *Manuale di informatica giuridica*, UTET, Torino, 2012;
- DURET, P., *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2023;
- KARO, E. et al., *Introduction to the Special Issue: Public Administration, Technology and Innovation*, in *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13, 1/2012, 4 ss.;
- EDVINSSON, L., *Aspects on the city as a knowledge tool*. *Journal of Knowledge Management*, vol. 10, n. 5, 2006, 6-13;
- EGER, J. M. – MAGGIPINTO, A. *Technology as a tool of transformation: e-Cities and the rule of law*, in D'ATRI, A. – SACCÀ, D. (eds.), *Information Systems: People, Organizations, Institutions, and Technologies*, Berlin/Heidelberg, Physica-Verlag, 2010, 23-30;
- EGER, J. M. *Smart growth, smart cities, and the crisis at the pump a worldwide phenomenon*, in *I-Ways*, vol. 32, n. 1/2009, 47-53;
- ERBANI, F., *Il tramonto della città pubblica*, Roma-Bari, Laterza 2013;

- ERIKSON, K., *Regulating the Sharing Economy*, in *Internet Policy Review*, 2016, 1-13;
- FAINI F. – PIETRAPOLI, S., *Scienza giuridica e tecnologie informatiche*, Torino, Giappichelli, 2021;
- FAINI, F., *Data Society*, Giuffrè, Milano, 2018;
- FAINI, F., *La strada maestra dell'open government: presupposti, obiettivi, strumenti*, in *Cib. dir.*, n. 2/2013, 213 ss.;
- FALCON, G., *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, n. 4/2021, 715-723;
- FALCONE, M., “*Big data*” e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2017, 601-639;
- FANTIGROSSI, U., *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, n. 37/2007, 277-294;
- FERRAIOLI, L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 1, Roma, Laterza, 2012;
- FERRARA, L., *Dia (e silenzio-assenso) tra autoamministrazione e semplificazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 759 ss.;
- FERRARA, R. et al., *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Diritto e processo amministrativo*, n.1/2010, 31-81;
- FERRARA, R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Torino, 2014;
- FERRARA, R., *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, n. 8/2015, 4724-4734;
- FERRARESE, M. R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Roma-Bari, Laterza, 2006;
- FERRARESE, M. R., *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, Laterza, 2012;

- FERRARI, G. F. (a cura di), *Smart Cities: l'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Roma, 2020;
- FERRARI, G. F., *L'idea di Smart City*, in ID. (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, Mimesis, 2017, 9-50;
- FERRERO, E., *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 4/2015, 1267-1286;
- FERRI, F., *Il diritto dell'Unione Europea post-alterazioni nei rapporti giuridici tra ordinamenti e possibili effetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 723 ss.;
- FINOCCHIARO, G., *La sovranità digitale*, in *Dir. pub.*, n. 3/2022, 809-827;
- FIORAVANTI, M., *Per l'interpretazione dell'opera giuridica di Santi Romano: nuove prospettive di ricerca*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1981, 169-219;
- FIORENTINO, L., *Il ruolo strategico dell'area vasta nella riforma dei poteri locali*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4/2014, 686 ss.;
- FLORIDA, R., *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday life*, New York, Basic Book, 2002;
- FOÁ, S., *I muri e la rottura del sistema giuridico: quando il diritto del cittadino annichilisce il diritto dell'uomo – Recensione a E.C. Sferrazza Papa, Le pietre e il potere. Una critica filosofica dei muri*, Mimesis, 2020, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2021, 292-305;
- FOÁ, S., *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle "scatole nere" alla "casa di vetro"?*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2023, 515 ss.
- FOÁ, S., *La ricerca come strumento per la città sicura. "Smart Cities" e partenariato tecnologico*, in BORRELLO, M. – RUGGIERO, G. (a cura di) *La città si-cura. Atti del Convegno Torino 6 maggio 2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 185-196;

- FOÁ, S., *La trasparenza amministrativa e i suoi limiti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Vol. 2, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, 497-525;
- FOÁ, S., *Trasparenza amministrativa: definizione, strumenti e governance*, in AA.VV. *Manuale dell'anticorruzione e della trasparenza* (a cura di CONTESSA, C. – UBALDI, A.), La Tribuna, Piacenza, 2021, 903-921;
- FOLLIOT-LALLIOT, L. – MCKEEN, P., *Procurement and Smart Cities: Exploring examples on both sides of the Atlantic*, in *Ius Publicum Network review*, vol. 2, 2019, 1 ss.;
- FRACCHIA, F. – PANTALONE, P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, n. 22/2015, 2-28;
- FRACCHIA, F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA – F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433- 451;
- FRAGALE, E. N., *Il diritto (europeo) alla buona amministrazione ed il problema dell'autonomia delle pretese partecipative*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, n. 5/2018, 824 ss.;
- FROSINI, M., *Cibernetica e diritto*, in *Civiltà delle macchine*, fasc. 1, 1966, 31 ss.;
- FROSINI, M., *Cibernetica, diritto e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1968;
- FROSINI, M., *L'ideologia cibernetica*, *Civiltà delle macchine*, fasc. 5, 1967, 31 ss.;
- FRUG, G. E., *The City as a legal concept*, in *Harvard Law Review* 93, 1980, 233-290;
- GABRIEL, A. G., *Transparency and accountability in local government: Levels of commitment of municipal councilors in Bongabon in the Philippines*, in *Asia Pac. J. Public Adm.*, n. 39/2017, 217-223;
- GALETTA, D.U. – CORVALÁN, J.G. *Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *www.federalismi.it.*, n. 3/2019, 6 febbraio 2019, 1-23;
- GALETTA, D.U. *Technological Transition in response to COVID. Scattered Thoughts on the possibility of a (Technological) transition to a Digitalized Public*

- Administration in Italy, with the help of the Recovery and Resilience Plan*, in *CERIDAP*, fasc. 4, 2021, 154-164;
- GALETTA, D.U., *Algoritmi, procedimento amministrativo e garanzie: brevi riflessioni, anche alla luce degli ultimi arresti giurisprudenziali in materia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3/2020, 501 ss.;
- GALETTA, D.U., *Digitalizzazione e diritto ad una buona amministrazione (il procedimento amministrativo tra diritto UE e tecnologie ICT)*, in CAVALLO PERIN, R. – GALETTA, D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, 85-117;
- GALETTA, D.U., *Digital Transition of Public Administration in Italy and the Right to a Good Administration: Problems and Prospects Also in the Perspective of the Implementation of the National Recovery and Resilience Plan*, in *European Review of Digital Administration & Law - Erdal 2022*, Volume 3, Issue 1, pp. 57-72;
- GALETTA, D.U., *Public Administration in the Era of Database and Information Exchange Networks: Empowering Administrative Power or Just Better Serving the Citizens?*, in *European Public Law*, vol. 25, n. 2/2019, 171 ss.;
- GALLIA, R., *La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 4, 2011, 1049-1068;
- GALLO, C. E., *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa, Intervento al Convegno Privati e Pubblica Amministrazione* (Torino, luglio 2002), in *Diritto amministrativo*, n. 2/2002, 481-490;
- GALLONE, G., *Blockchain, procedimenti amministrativi e prevenzione della corruzione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2019, 187-212;
- GAMBINO, A.M. – PROVENZANO, M., *Smart cities ed efficientamento energetico*, in OLIVIERI, G. – FALCE, V. (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Giuffrè, Milano, 2016, 51 ss.;
- GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002;

- GARDINI, G., *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2015, 533 ss.;
- GARDINI, G., *Lo sportello unico al crocevia delle riforme*, in GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002, 7-48;
- GARDINI, G., *Un nuovo modello di azione pubblica: il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al d.p.r. 20 ottobre 1998, n. 447*, in *Dir. Amm.*, 1998, 541-579;
- GASPARI, F., *Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 1/2019, 71 ss.;
- GASPARI, F., *Smart City, Agenda Urbana Multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018;
- GASPARI, G., *L'agenda digitale europea e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Giappichelli, Torino, 2016;
- GASSMAN, O. et al., *The future of open innovation*, in *R&D Management*, vol. 40, n. 3/2010, 213-222;
- GHAZAWNEH, A. – HENFRIDSSON, O., *Balancing platform control and external contribution in third-party development: The boundary resources model*, in *Information Systems Journal*, vol. 23, no. 2/2012, 173-192;
- GIACON, P. – DESTRO, F., *Nuovi ecosistemi imprenditoriali: smart cities e comunità urbane*, in *Microimpresa*, n. 31/2012, 57- 85;
- GIANI, L., *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2021 551-581;
- GIANI, L., *Dalla multilevel governance alla governance reticolare. Esigenze dei territori, capability e appropriatezza degli interventi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Carosi*, a cura di COLOMBINI, G., Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 463 ss.

- GIFFINGER, R. – GUDRUN, H., *Smart cities ranking: an effective instrument for the positioning of the cities?*, in *ACE: architecture, city and environment*, vol. 4 n. 12, 2010, 7-26;
- GIGLIONI, F., *Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze*, in BOMBARDELLI, M. (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 184 ss.;
- GIGLIONI, F., *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 204-217;
- GIGLIONI, F., *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in AA. VV., *Smart cities e amministrazioni intelligenti*, cit., 1049 ss.;
- GIGLIONI, F., *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso delle smart grid*, in *Munus*, 2013, 463 ss.
- GIGLIONI, F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 29-74;
- GIL, O. M. – CORTÉS-CEDIÉL, E. – CANTADOR, I., *Citizen participation and the rise of digital media platforms in smart governance and smart cities*, in *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, vol. 8, n. 1/2019, 19-34;
- GIL-GARCIA, J.R. et al., *Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view*, in *Gov. Inf. Q.*, vol. 33/2016, 524-534;
- GIUSTI, A., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, n.2/2021, 439 ss.;
- GLAESER, E., *Triumph of the City: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier*, Penguin Books, Londra, 2011;
- GORGERINO, F., *L'accesso come diritto fondamentale e strumento di democrazia: prospettive per la riforma della trasparenza amministrativa*, in *federalismi.it*, n. 5/2022, 96-127;

- GORGERINO, F., *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in KRIMMER, R. – PRENTZA, A. – MAMROT, S. (a cura di): *The Once-Only Principle. The TOOP Project, Lecture Notes in Computer Science*, n. 12621, Springer Nature, Cham (Switzerland), 2021, 104-125;
- GORGERINO, F., *Problemi attuali della “riserva di amministrazione”: il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 6/2019, 595-623;
- GOURDON, P., *Les villes européennes et la circulation de modèles urbains: labellisation des municipalités et légitimation de l’action des pouvoirs locaux*, in *CIST2018-Représenter les territoires*, 22 Mar. 2018, 267-271;
- GRAUX, H., *The Single Digital Gateway Regulation as an Enabler and Constraint of Once-Only in Europe*, in KRIMMER, R. et al. (eds), *The Once-only Principle, The TOOP Project, Lecture Notes in Computer Science*, n. 12621, Springer Nature, Cham (Switzerland), 2021, 83-103;
- GRAZI, L., *L’agenda urbana europea in costruzione*, in EAD. (a cura di), *Le città e l’Unione Europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, 2012, 157 ss.;
- GREGOTTI, V., *Tre forme di architettura mancata*, Torino, Einaudi, 2010;
- GROSSI, P., *Il diritto tra potere e ordinamento*, in ID., *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Milano, Giuffrè, 2006;
- GROSSI, P., *Ordinamento*, in *Jus*, LXVII (2006);
- GROSSI, P., *Santi Romano: un messaggio da ripensare nella odierna crisi delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, fasc. 2, 2006, 377-395;
- GUIDONI, E., *La città dal Medioevo al Rinascimento*, Roma, Laterza, 1981;
- GUIDONI, E., *La città europea. Formazione e significato dal IV al XI secolo*, Milano, Electa editrice, 1970;

- GUZZI, F., *D.l. Semplificazioni-bis e PNRR: riflessioni sulle modifiche alla legge sul procedimento amministrativo*, in *Cittadinanza europea*, n. 1/2022, 165-178;
- GUZZI, F., *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, 16 novembre 2016, in *federaslimi.it*, n. 22/2016, 1-17;
- HADDOCK, S.V., *Questioni urbane*, Il Mulino, Bologna, 2013;
- HÄIKIÖ, L., *From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance*, in *Local Government Studies*, vol. 38, n.4, 2012, 415-435;
- HARRISON, C. et al., *Foundations for smarter cities*, in *IBM Journal of research and development*, vol. 54 n. 4, 1-16;
- HARVEY, D.W., *Rebel Cities: from the right to the City to the Urban Revolution*, New York, Verso Books, 2012;
- HASSAN, L., et al., *Gameful civic engagement: A review of literature on gamification of e-participation*, in *Government Inf. Q.*, vol. 37, n. 3/2020, 1 ss.;
- HASSERT, K., *Die Städte geographisch betrachtet*, Kessinger Publishing, Lipsia, 1907;
- HAYDEN, G. M. –ELLIS, S. E., *Law and Economics After Behavioral Economics*, in *University of Kansas Law Review*, n. 55/2007, 629-675;
- HILLMAN, J., *Kinds of powers. A guide to its intelligent uses*, New York-London-Toronto, Doubleday, 1995;
- HOFFMAN, P.S., *Lawtation in Legal research: Some indexing Problems*, in *MULL*, n. 1/1963, 16 ss.;
- HOLLANDS, R., *Will the real smart city stand up?*, in *City*, n. 12/ 2008, 302-320;
- IASELLI, M. (a cura di), *La nuova Pubblica Amministrazione. I principi dell'agenda digitale*, Aracne, Roma, 2014;
- IELO, P., *L'agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Giappichelli, Torino, 2015;

- IOAMMI, S., *lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni in federalismi.it*, n. 20/2022, 340-350;
- JANSSEN, M. – ESTEVEZ, E., *Lean government and platform-based governance—Doing more with less*, in *Government Information Quarterly*, vol. 30, supplement 1/2013, 1-8;
- KALIONTZOGLOU, A., *A secure e-Government platform architecture for small to medium sized public organizations*, in *Electronic Commerce Research and Applications*, vol. 4, n. 2/2005, 174-186;
- KANTER, R. – LITOW, S., *Informed and interconnected: A manifesto for smarter cities*, Harvard Business School General Management Unit Working Paper, 2009;
- KATZ, B. – BRADLEY, J., *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington, 2014;
- KIM, S. et al., *Platform Government in the Era of Smart Technology*, in *Public Administration Review*, 2021, 1-7;
- KITCHIN, R. – MOORE-CHERRY, N., *Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: The case of Metropolitan Boston*, in *Regional Studies*, vol. 55, n. 12/2021, 1913-1923;
- KITSING, M. – VALLISTU, J., *Future of Governance for Digital Platform Ecosystems*, in *Proceedings of Fifth International Congress on Information and Communication Technology*, in X. S. Yang et al. (eds), *Advances in Intelligent Systems and Computing*, Springer, Singapore, 2021, 334-341;
- KOMNINOS, N., *Intelligent Cities. Innovation, Knowledge, System and Digital Spaces*, Spon Press, London and New York, 2002;
- KOMNINOS, N., *Intelligent cities: Towards interactive and global innovation environments*, in *Int. J. Innov. Reg. Dev.*, n. 1/2009, 337-355;

- KRAL, J., *e-Government: Challenges and Lost Opportunities*, in *Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science Perspective*, in LYTRAS, M. D. et al. (eds.), *Lecture Notes in Computer Science*. WSKS 2009, Springer, Berlin, 2009, 484 ss.;
- KRIMMER, R. –PRENTZA, A. – MAMROT, S. (eds), *The Once-Only Principle, The TOOP Project, Lecture Notes in Computer Science*, n. 12621, Springer Nature, Cham (Switzerland), 2021;
- KUNZMANN, K. R., *Smart cities: a new paradigm of urban development*, in *CRIOS*, n.7/2014, 9-19;
- LA CECLA, F., *Contro l'architettura*, Milano, Bollati Boringhieri, 2008;
- LABRIOLA, G. M., *Città e Diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 5-28;
- LABRIOLA, G. M., *La città come spazio politico. Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;
- LACAVA, C., *Insediamenti produttivi e semplificazione: lo sportello unico alle imprese*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/2001, 589-628;
- LAMBERTI, C., *La SCIA fra liberalizzazione e semplificazione*, in *Urbanistica e appalti*, n.1/2013, 10 ss.;
- LAU, A. – HÖYNG, M., *Digitalization? A Matter of Trust*, in *Review of Managerial Science*, 2022, 1-19;
- LAVIOLA, F., *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto*, n. 3/2020, 389-440;
- LAZZI, G., *Reingegnerizzazione dei processi*, in *Sistemi Informativi per la P.A.: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Scuola superiore per la Pubblica Amministrazione, Roma, 2000, 3-36;

- LAURI, C., Smart Mobility. *Le sfide regolatorie della mobilità urbana*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/2021, 1-30;
- LEE, S. – HAN, J. – LEEM, Y. – YIGITCANLAR, T., *Towards ubiquitous city: Concept, planning, and experiences in the Republic of Korea*, in T. YIGITCANLAR – K. VELIBEYOGLU – S. BAUM (ed.), *Knowledge-Based Urban Development: Planning and Applications in the Information Era* Hershey, IGI Global, 2008, 148- 169;
- LEFEBVRE, H., *Droit à la ville*, Antrophos, 1968;
- LEHMANN, M., *La nuova direttiva CE sulle banche dati*, in *Riv. dir. ind.*, n. 4-5/1997, 113 ss.;
- LEPRI, B. et al., *Fair, Transparent, and Accountable Algorithmic Decision-Making Processes?*, in *Philosophy and Technology*, vol. 31, 2018, 611-612;
- LEVITT, R.E. – HENISZ, W. et al., *Governance challenges of infrastructure delivery: The case for socioeconomic governance approaches*, in *Proc. Construct. Res. Congr.*, vol. 2, 2010, 757-767;
- LINDERS, D., *From E-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media*, in *Government Information Quarterly*, vol. 29, n. 4/2012, 446-454;
- LIONELLI, L. *la creazione del mercato europeo dei dati: sfide e prospettive*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, fasc.3, 2021, 675 ss.;
- LO NARDO, S., *Strategie territoriali e ambientali per la rigenerazione urbana*, in FERRARI, G. F. (a cura di), *La prossima città*, Milano – Udine, Mimesis, 2017, 51-74;
- LOBIANCO, R., *I servizi di mobilità condivisa. Parte I: Caratteristiche socioeconomiche*, in *Diritto dei Trasporti*, 2021, 27-61;
- LOEVINGER, L., *Jurimetrics – Next steps forward*, *Minnesota Law Review*, fasc. 22, 1949, 455 ss.;

- LOIODICE, A., *Informatica, banche di dati e diritto all'informazione*, in *Inform. dir.*, n. 1/1975, 472 ss.;
- LOMBARDI, R., *Semplificazione amministrativa e certezza dei tempi dell'agire amministrativo*, in *Diritto dell'economia*, vol. 81, n. 2/2013, 463-474;
- LOSANO, M. G., *Cibernetica e diritto in Europa*, in *Il Ponte*, XXIII, 1967, 1589 ss.;
- Id., *Sistema e struttura nel diritto*, Giappichelli, Torino, 1968;
- LOSANO, M. G., *Computers and the Theory of Law*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 3, 7 ss.;
- LOSANO, M. G., *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Einaudi, Torino, 1969;
- LOSANO, M. G., *Gli studi di Giuscibernetica*, in TREVES, R., (a cura di), *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto (1966-1967)*, Edizioni di Comunità, Milano 1968, 307 ss.;
- LOSANO, M. G., *L'informatique juridique en Italie*, in *Law and Computer Technology*, I, 1968, n. 6, 15 ss.;
- LOSANO, M. G., *La lunga marcia dell'informatica nelle istituzioni italiane*, in CAVALLO PERIN, R. – GALETTA, D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, XXIII - XXIX;
- LOVARI, A. – DUCCI, G., *The challenges of public sector communication in the face of the pandemic crisis: professional roles, competencies and platformization*, in *Sociologia della comunicazione*, vol. 61, n. 1/2021, 9-19;
- LUPO, N., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico, Rivista fondata da Andrea Orsi Battaglini*, n. 3/2022, 729-755;
- LYNCH, K., *The Image of the city*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1960;
- MADDALENA, M. L., *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Astrid*, 2016, 2550 ss.;

- MAINARDIS, C., *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1- 2/2021, 150-151;
- MALEK, J. A., *Informative global community development index of informative smart city*, in *Proceedings of the 8th WSEAS International Conference on Education and Educational Technology* (Genova, Italy, Oct 2019), 2019;
- MAMROT, S. – RZYSZCZAK, K., *Implementation of the OOP in Europe*, in KRIMMER, R. et al. (eds), *The Once-only Principle, The TOOP Project, Lecture Notes in Computer Science*, n. 12621, Springer Nature, Cham (Switzerland), 2021, 9-37;
- MANGANARO, F., *L'autonomia incompiuta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;
- MANGIAMELI, S., *Il sistema europeo: dal diritto internazionale al diritto costituzionale e ritorno?*, in *Dir. Soc.*, n. 1/2016, 11 ss.;
- MANNI, B., *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2022, 273-324;
- MANTELERO, A., *Big Data: I Rischi della Concentrazione del Potere Informativo Digitale e Gli Strumenti di Controllo*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 1/2012, 135-144;
- MARCANTONI, M. – BALDI, M., *Regioni a geometria variabile*, Roma, Donzelli editore, 2013;
- MARCIANO, M., *Smart City: Lo spazio sociale della convergenza*, Vol. 6, 2015, Edizioni Nuova Cultura, Milano;
- MARLETTA, G. et al., *I profili innovativi dell'introduzione legislativa dei principi di collaborazione e buona fede*, in *federalismi.it*, n. 25/2022, 49-64;
- MARONGIU, D., *The Ideal City: Space and Time (From the Renaissance to Smart Cities)*, in *European Review of Digital Administration and Law*, n. 2/2021, 9 - 18;

- MARTÍN DELGADO, I., *Automazione, intelligenza artificiale e Pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2019, 643-662;
- MARTÍN DELGADO, I., *La riforma dell'amministrazione digitale: un'opportunità per ripensare la Pubblica amministrazione*, in L. FERRARA – D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol. IV, Firenze, Firenze University Press, 2016, 133-154;
- MARTÍN DELGADO, I., *Una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública*, in ID. (ed.), *El Procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Innap Investiga, 2017, 159 ss.;
- MARTINES, F., *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. dir. media*, n. 2/2018, 1 ss.;
- MASIERO, E., *Essere smart*, in BONOMI, A. – MASIERO, R. (a cura di), *Dalla smart city alla smart land*, Marsilio, Venezia, 2014, 111-112;
- MASUCCI, A., *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. Pubbl.*, n.1/2019, spec. 121 ss.;
- MASUCCI, A., *L'atto amministrativo informatico: primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene, Napoli, 1993;
- MASUCCI, A., *Vantaggi e rischi dell'automatizzazione algoritmica delle decisioni amministrative*, in AA.VV. *Scritti in onore di E. Picozza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 1105-1118;
- MAZZUCATO, M., *Lo stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2020;
- MCKEEN, P., *The Pursuit of Streamlined Purchasing: Commercial Items, E-Portals, and Amazon*, in RACCA, G. M. – YUKINS, C. R. (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation. Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 373-386;

- MEIJER, A. J. – BOLÍVAR, M. P., *Governing the smart city: A review of the literature on smart urban governance*, in *Int. Rev. Adm. Sci.*, n. 82/ 2016, 392-408;
- MEO, R. – LAI, M. – PASTERIS, P., *Machine learning per la pubblica amministrazione*, in CAVALLO PERIN, R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'università di Torino, 2021, 131-148;
- MERLONI, F., *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2018, 81-120;
- MILANI, R., *L'arte della Città*, Bologna, il Mulino, 2015;
- MILLER, S.R., *First Principles for Regulating the Sharing Economy*, in *Harvard Journal of Legislation*, n.53/2016, 147-200;
- MOMIGLIANO, M., *Quarto contributo alla storia degli studi classici e del mondo antico*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1969;
- MOORE, M., *A political theory of territory*, Oxford, Oxford University Press, 2015;
- MORACI, F. – FAZIA, C., *Le città smart e le sfide della sostenibilità*, in *TeMA-Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 8, n. 6, 2013, 35-45;
- MORANDI, C. – ROLANDO, A. – DI VITA, S., *From smart city to smart region: Digital services for an Internet of Places*, Cham, Springer, 2016;
- MORISON, J. – COBBE, J., *Understanding the Smart City: Framing the challenges for law and good governance*, in AUBY, J.B. (ed.), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 375 ss.;
- MORMANDI, G., *La complessità gestionale ed organizzativa del procedimento unico*, in AA.VV., *Atti del Seminario "Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive"*, Lecce, 14 e 15 dicembre 2004;
- MOSSBERGER, K. – TOLBERT, C., *The effects of E-Government on trust and confidence in government*, in *Pub. Adm. Rev.*, 2003, 66 ss.;

- MUNDULA, L., *Da città a Smart City*, in ID. (a cura di), *Energie della e per la città, Tomorrow's cities*, Cagliari, Unicapress, 2021, 11-22;
- MURIEAND, A. – MUSTERD, S. (eds.), *Making competitive cities*, John Wiley & Sons, Oxford, 2011;
- MUSSELLI, L., *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi*, in *Media Laws – Riv. dir. media*, n. 1/2020, 18 ss.;
- MUZI, L., *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica della sussidiarietà orizzontale*, in DILASCIO, F. – GIGLIONI, F., *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle Città*, Bologna, il Mulino, 2017, 117 ss.;
- NAM, T. – PARDO, T. A., *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions*, in *Proceedings of the 12th annual international digital government research conference: digital government innovation in challenging times*, 2011, 282-291;
- NAPOLI, C., *Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 218-231;
- NAPOLITANO, G., *Liberalizzazioni e buona amministrazione*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 3, 2015, 293-294;
- NITRATO IZZO, V., *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017;
- NITRATO IZZO, V., *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2, 2016, 507-535;
- NIXON, P. G., et al. (eds.), *Understanding E-Government in Europe: Issues and challenges*, Routledge, London, New York, 2010;
- NTEWARI, N. – DATT, G., *Towards FoT (Fog-of-Things) enabled Architecture in Governance: Transforming e-Governance to Smart Governance*, 2020

- International Conference on Intelligent Engineering and Management (ICIEM), 2020, 223-229;
- NUNES SILVA, C., *Global Trends in Local Governance*, in Id. (eds) *Contemporary Trends in Local Governance. Local and Urban Governance*, Springer, Cham, 2020, 1-19;
- O'REILLY, T., *Government as a platform*, in *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, vol. 6, n. 11/2011, 13-40;
- ODDENINO, A., *Sviluppo sostenibile, sviluppo umano e nuove tecnologie digitali oltre l'Agenda 2030 delle NU: alla ricerca di una visione integrata*, in *Le Nazioni Unite di fronte alle nuove sfide economico-sociali 75 anni dopo la loro fondazione*, Napoli, ESI, 2021, 103-121;
- OLIVETTI, M., *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, in *federalismi.it* n. 20/2022, 2-16;
- ORLANDO, T. – ROMA, G., *La difficoltà di fare impresa in Italia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1/2020, 313-329;
- OROFINO, M., et al. *Il Forum–Le sfide della democrazia digitale. Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, 231-283;
- ORSONI, G. – D'ORLANDO, E., *Nuove prospettive dell'Amministrazione digitale: Open data e algoritmi*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2019, 593-617;
- ORTIZ-BEJAR, J., *Design and Implementation of Digital Platform for e-Government*, in *IEEE URUCON*, 2021, 547-551;
- OTTOLIA, A., *Big Data e innovazione computazionale*, Giappichelli, Torino, 2017;
- PAGALLO, U., *Big data, open data e black box society*, in CAVALLO PERIN, R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'università di Torino, 2021, 49-5;

- PAGALLO, U., *Il diritto nell'età dell'informazione. Il riposizionamento tecnologico degli ordinamenti giuridici tra complessità sociale, lotta per il potere e tutela dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2014;
- PAJNO, A. – DONATI, F. – PERRUCCI, A. (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, vol. 1, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Bologna, 2022;
- PANTALONE, P., *La riforma del governo delle aree metropolitane alla prova dei fatti: un primo bilancio*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 1/2015, 82 ss.;
- PAPA, R. et al., *Urban Smartness Vs Urban Competitiveness. A Comparison of Italian Cities Rankings*, in *TeMA Journal of Land Use Mobility and Environment, INPUT 2014 special issue*, 2014, 771-782;
- PARENTI, M., *Il responsabile del procedimento regista di un percorso obbligato*, in *Guida agli enti locali*, n. 7/2991, 32 ss.;
- PARISIO, V., *Il silenzio amministrativo nell'attività edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 2006, 207 ss.;
- PARISIO, V., *Smart cities, digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, diritto: alcuni spunti di riflessione*, in AGUADO I CUDOLÀ, V. et al. (dirs.), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Aleliers Libros Juridicos, Barcellona, 2018, 157 ss.
- PARKS, R.E. – BURGESS, E. W. – MCKENZIE, R. D., *The City*, Chicago, Chicago University Press, 1925;
- PARONA, L., *Government by algorithm: un contributo allo studio al ricorso dell'intelligenza artificiale nell'esercizio di funzioni amministrative*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 1/2021, 10 ss.;
- PASKALEVA, K.A., *The smart city: A nexus for open innovation?*, in *Intell. Build. Int.*, n. 3/2011, 153-171;
- PASQUALE, F., *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard University Press, Cambridge, 2015;

- PASTORI, G., *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrare*, n. 3/2004, 482; ss.;
- PELLIZZARI, S., *Make it better and simpler. Semplificazione amministrativa e principio di semplicità dell'azione dei pubblici poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, 2012, 265-298;
- PENSI, A., *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *www.giustamm.it*, n. 9/2015;
- PERIS-ORTIS, M. et al., (eds.), *Sustainable Smart Cities*, Springer, Berlin, 2017;
- PETERI HARR, E., *Implementing the Once-Only Principle: A case study using PostgreSQL table-level sharing*, 2022;
- PIETRANGELO, M., *Brevi note sul coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Informatica e diritto*, vol. 1-2/2004, 35 ss.;
- PINELLI, C., *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, n. 3/2015, 559 ss.;
- PINO, G., *Teoria analitica del diritto, Vol. 1: La norma giuridica*, Pisa, ETS, 2016;
- PIOGGIA, A., *La competenza amministrativa. L'organizzazione fra specialità pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2001;
- PIPERATA, G., *La città oltre il comune, nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. del Federalismo*, n. speciale 2019, 135-147;
- PIPERATA, G., *Profili organizzativi dello sportello unico per le attività produttive*, in GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Torino, 2002;
- PITRUZZELLA, G., *Regolazione e concorrenza*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 6, 2014, 1-8;

- POGGI, A., *A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 148-161;
- POGGI, A., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, 207-208;
- POGGI, A., *L'autonomia degli enti territoriali*, commento all'art. 3, in CAVALLO PERIN, R. – ROMANO, A., (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n .267)*, CEDAM, Padova, 2006, 13-20;
- PONTI, B., *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2007, 997 ss.;
- PONTI, B., *Le diverse declinazioni della "Buona amministrazione" nel PNRR*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2022, 401-418;
- PONZIO, S., *An overview of innovative procurement*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2018, 1-20;
- PONZIO, S., *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, NelDiritto, Roma, 2012;
- PORTER, D. R., *Making Smart Growth Work*, Washington, DC, Urban Land Institute 2002;
- POTO, M. P., *Steppingstones towards a new order of environmental governance*, in *Artic Review of Law and Politics*, n. 8/2017, 137-138;
- POTO, M. P., *Environmental Law and Governance: the helicoidal pathway of participation*, Giappichelli, Torino, 2022;
- POZZO, B., *The Italian Path to Climate Change: Nothing new under the sun*, in SINDICO, F. – MBENGUE, M. M., (eds.), *Comparative Climate Change Litigation: Beyond the usual suspect*, 2021, Springer, Cham, 471-484;
- PROTTO, M., *Il diritto debole. Dal rapporto all'organizzazione: andata e ritorno*, in CAVALLO PERIN, R. – POLICE, A. – SAITTA, F. (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e*

integrazione europea, vol. I, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. FERRARA – D. SORACE, Firenze, 2016;

PRZEYBILOVICZ, E. et al., *Citizen participation in the smart city: findings from an international comparative study*, in *Local Government Studies*, vol. 48, n. 1/2022, 23-47;

RACCA, G.M. – PONZIO, S., *La scelta del contraente come funzione pubblica: i modelli organizzativi per l'aggregazione dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2019, 33-82;

RACCA, G.M. – YUKINS, C. R., *Introduction. The Promise and Perils of Innovation in Cross-Border Procurement*, in G. G. M. RACCA – C. R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 1-27;

RACCA, G.M., *Digital Transformation for an Effective E-Procurement*, in RISVIG HAMER, C. – ANDHOV, M. BERTELSEN, E. – CARANTA, R. (eds.), *Into the Northern Light. In memory of Steen Treumer*, Ex Tuto Publishing, Copenhagen, 2022, 215-228;

RACCA, G.M., *Edilizia residenziale pubblica*, in *Le fonti del diritto italiano – I testi fondamentali commentati con la dottrina e annotati con la giurisprudenza*, in SESTA, M. (a cura di), *Codice della Famiglia*, Milano, II ed. 2009, 451 ss.,

RACCA, G.M., *L'evoluzione del principio di buona fede nella trasformazione digitale dei contratti pubblici*, in *P.A. Persona e amministrazione*, n. 2/2022, 201-226;

RACCA, G.M., *La Corte di Giustizia e le scelte nazionali per una efficiente e trasparente aggregazione dei contratti pubblici: una sfida per l'evoluzione digitale della "funzione appalti" nazionale, regionale e locale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 2/2021, 185-215;

RACCA, G.M., *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto dell'Amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020, 321-341;

- RACCA, G.M., *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4/2021, 4669-4706;
- RACCA, G.M., *La responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2022, 601-639;
- RACCA, G.M., *Le innovazioni necessarie per la trasformazione digitale e sostenibile dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 15/2022, 191-216;
- RAHMADANY, A. – ACHMAD, M., *The Implementation E-Government to Increase Democratic Participation: The Use of Mobile Government*, in *Jurnal Studi Sosial Dan Politik*, vol. 5, no. 1/2021, 22-34;
- RAMAJOLI, M., *Liberalizzazioni. Una lettura giuridica*, in *Il Diritto dell'economia*, fasc. 3, 2012, 507-528;
- RANCHORDÁS, S., *Citizens as Consumers in the Data Economy: The Case of Smart Cities*, in *EuCML*, n. 4/2018, 155 ss.;
- RANCHORDÁS, S., *Nudging citizens through technology in smart cities*, *International Review of Law*, in *Computers & Technology*, vol 34, n. 3/ 2020, 254-276;
- RANGONE, N. – CACCIATORE, F. *Le sfide della regolazione in un anno di COVID-19: uno stress-test senza precedenti, fra hard e soft law*. Introduzione al numero (e curatela), in *Rassegna Trimestrale Osservatorio AIR*, 2, 2022, 5-8;
- RANGONE, N. – DE BENEDETTO, M., *L'effectivité des règles et des décisions administratives*, in AUBY, J. B. (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 235-252;
- RANGONE, N., *Intelligenza artificiale e pubbliche amministrazioni: affrontare i numerosi rischi per trarne tutti i vantaggi*, in *BioLaw*, n. 2/2022, 473-488;
- RANGONE, N., *Nuove tecnologie per la regolazione e le decisioni amministrative*, in LALLI, A., (a cura di) *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022, 175-195;

- RANGONE, N., *Semplificazione ed effettività dei controlli sulle imprese*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, n. 3/2019, 882 ss.;
- RANTANEN, M. M. – KOSKINEN, J. – HYRYNSALMI, S., *E-Government Ecosystem: A new view to explain complex phenomenon*, in *42nd International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO)*, IEEE, 2019, 1408-1413;
- RATTI, C., *Smart city, smart citizen*, Egea, Milano, 2013;
- RAUCH, J., *Productivity gains from geographic concentration of human capital: evidence from the cities*, in *Journal of urban economics*, vol. 34, n. 3, 1993, 380-400;
- RAZAGHI, M. – FINGER, M., *Smart Governance for Smart Cities*, in *Proceedings of the IEEE*, vol. 106, no. 4, 2018, 681 ss.;
- RENNA, M. – VACCARI, S., *Dalla “vecchia” trasparenza amministrativa al c.d. open government*, in *giustamm.it*, 1/2019;
- RENNA, M., *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in ID. – SAITTA, F. (a cura di), *Sui principi del diritto amministrativo*, Giuffré, Milano, 2012, 283-306;
- REPETTE, P. et al., *The Evolution of City-as-a-Platform: Smart Urban Development Governance with Collective Knowledge-Based Platform Urbanism*, in *Land* 2021, vol. 10, n. 1/2021, 33 ss.;
- REPONEN, S., *Government-as-a-platform: enabling participation in a government service innovation ecosystem*, Johtamisen laitokset, 2017;
- RESTA, G., *La regolazione digitale nell’unione europea – pubblico, privato, collettivo nel sistema europeo di governo dei dati*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc.4, 2022, 971 ss.;
- RIBEIRO ROTTA M.J. et al., *Digital Commons and Citizen Coproduction in Smart Cities: Assessment of Brazilian Municipal E-Government Platforms*, in *Energies*, vol.12, n. 14/2019, 2813 ss.;

- RICHARDS, N. M. – KIN, J. H., *Big Data Ethics*, in *Wake Forest Law Review*, n. 49/2014, 393 ss.;
- RIFKIN, J., *Il sogno europeo: come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, Mondadori, Milano, 2004;
- RINALDI, P.G., *Le Camere di Commercio e la parabola dell'autonomia funzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, 254-279;
- RINALDI, P.G., *Le forme di integrazione tra il SUAP e le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento*, in AA.VV., *Atti del Seminario "Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive"*, Lecce, 14 e 15 dicembre 2004;
- RIVOSECCHI, G., Commento sub art. 5 della Cost., in CLEMENTI, F., et al. (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, vol. I, Bologna, 2018, 41 ss.;
- RIZZI, F., *Smart city, smart community, smart specialization per il management della sostenibilità*, Franco Angeli, Milano, 2013;
- RODOTÀ, S., *Tecnopolitica*, Laterza, Roma, nuova ed. 2004;
- RODRIGUEZ, S., *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione Esperienze di diritto comparato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- ROMANI, L., *La strategia «Europa 2020»: obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2010, 11-21;
- ROMANO, A., "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano, *il diritto dei privati e il diritto dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2011, 252 ss.;
- ROMANO, A., *A proposito dei vigenti artt. 19 e 20 della l. 241 del 1990: divagazioni sull'autonomia dell'amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2006, 489 ss.;
- ROMANO, L., *Enti locali e sportello unico per le attività produttive in modalità telematica*, in AA.VV., *Amministrazione pubblica e buon governo al passaggio del millennio*, Trento, Tangram edizioni scientifiche, 2012, 341-354;

- ROMANO, S(ANTI), *L'ordinamento giuridico*, seconda edizione con aggiunte, Firenze, Sansoni, 1945;
- ROMANO, S(ANTI), *Principi di diritto costituzionale generale*, ed. II, Milano, Giuffrè, 1946;
- ROMANO, S(ANTI), *Scritti Minori*, vol. I, Diritto costituzionale, Giuffrè, Milano, 1990 (rist. ed. 1950 a cura di G. Zanobini);
- ROMÃO, J. et al., *The smart city as a common place for tourists and residents: A structural analysis of the determinants of urban attractiveness*, in *Cities*, 78, 2018, 67-75;
- RONCAVOLO, M., *Le Città. Storie e problemi della dimensione urbana*, Torino, Einaudi, 1978;
- ROSSA, S., *Contributo allo studio delle funzioni amministrative digitali*, Cedam, Milano, 2021;
- ROSSA, S., *The Digitalisation of Public Administration and Born-Digital Functions: a Modern "Janus Bifrons"?*, in DREZGIC, S. et al. (eds.), *Research Monograph "Smart Governments, Regions and Cities"*, *Proceedings of the International Scientific Conference Economics of Digital Transformation (EDT) DIGITOMICS 2019*, University of Rijeka Edition, Rijeka, 2020, 207-221;
- ROZARIO, S. D., et al., *Creating smart cities: A review for holistic approach*, in *Applied System Innovation*, vol. 4, n. 4/2021, 70 ss.;
- ROZHKOVA, D. – ROZHKOVA, N. – BLINOVA, U., *Development of the e-Government in the Context of the 2020 Pandemics*, in *Advances in Digital Science. ICADS 2021*, in ANTIPOVA, T. et al. (eds.), *Advances in Intelligent Systems and Computing*, vol. 1352, Springer, Cham, 465-476;
- RUOTOLO, G. M., *Le proposte di disciplina di digital services e digital markets della Commissione del 15 dicembre 2020*, in *DPCE online*, vol. 45, n. 4/2022;

- RYKWERT, J., *The Idea of a Town*, 1976, tr. it., *L'idea di città*, a cura di SCATTONE, G., Milano, Adelphi, 2002;
- SACHS, J. D., *The Age of Sustainable Development*, New York, Columbia University Press, 2015;
- SAIRAMESH, J. et al., *Information cities*, in *Communications of the ACM*, vol. 47, n. 2, 2004, 28-31;
- SALERNO, G. M., *Perché “ripensare” il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, VIII ss.,
- SALVI, S., *La misurazione e la riduzione degli oneri burocratici: il nuovo programma*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 1, 2015, 16 ss.;
- SAMAD, W. A. – AZAR, E. (eds.), *Smart Cities in the Gulf, Current State, Opportunities and Challenges*, Palgrave Macmillan, New York, 2019;
- SANDULLI, A., *La semplificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 757 ss.;
- SANDULLI, M. A., *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review* 2013, 1-65;
- SANTAMARIA ARINAS, R. J., *El régimen local ante los retos jurídicos de la economía circular*, in *Cuadernos de Derecho Local*, n. 46/2018, 127-156;
- SANTIAGO IGLESIAS, D., *From Smart Cities to Smart Communities: a Conceptual Approach*, in *European Review of Digital Administration and Law*, n. 2/2021, 33-46;
- SARTORI, L., *Alla ricerca della smart citizenship*, in *Ist. del fed.* n. 4/2015, 927 ss.;
- SARTORI, L., *Open Government; What Else?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2013, 753 ss.;
- SASSEN, S., *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2008;
- SASSEN, S., *Le città nell’economia globale*, III ed., 2010, il Mulino, Bologna;

- SATTIS, S., *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Giappichelli, 2017;
- SCHAFFERS, H., *Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation*, in DOMINGUE, J., et al. (eds.), *The future Internet, Future Internet Assembly: Achievements and Technological Promises*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, London New York, 2011;
- SCHEINERT, C., *Single digital gateway. Briefing: EU Legislation in progress*, in *European Parliamentary Research Service*, Brussels, 2018, 1-13;
- SCHEPISI, C., *Servizi della società dell'informazione, Unione europea e nuovi modelli economici: smart cities e sharing economy*, in OLIVIERI, G. – FALCE, V. (a cura di), *Smart Cities e Diritto dell'Innovazione*, Giuffrè, Milano, 2016, 19 ss.;
- SCHMIDT, C. – KRIMMER, R. – LAMPOLTSHAMMER, T., “*When need becomes necessity*” - *The Single Digital Gateway Regulation and the Once-Only Principle from a European Point of View*, in *Open Identity Summit 2021*, ROSSNAGEL, H. (ed.), Bonn, Gesellschaft für Informatik e.V., 2021, 223-228;
- SCHWARTZ, P., *Data Processing and Government Administration: The Failure of the American Legal Response to the Computer*, in *Hastings Law Journal*, vol. 43/1992, 1321 ss.;
- SCIANNELLA, L. G. *E-Government e accessibilità ai servizi: il “Single Digital Gateway”*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* n. 1/2021, 1-20;
- SCIULLO, G., *Autonomia differenziata: il lascito di Luciano Vandelli*, in *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale 2019, 53-59;
- SCOTTI, E., *La segnalazione di inizio attività*, in ROMANO, A. (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 458 ss.;
- SDANGANELLI, G., *La gestione del rischio clinico e delle connesse responsabilità per l'effettività del diritto alla salute*, in *federalismi.it.*, 5/2022, 214- 235;

- SEBASTIANI, C., *La politica delle città*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- SECINARO, S. et al., *Does Citizen Involvement Feed on Digital Platforms?*, in *International Journal of Public Administration*, 2021, 1 ss.;
- SENATORE, G., *Smart city: cosa rimane della sostenibilità*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione. Studi di Teoria e Ricerca Sociale*, vol. 4, n.1, 2020, 1-31;
- SEPASGOZAR, S.M.E. et al., *Implementing citizen centric technology in developing smart cities: A model for predicting the acceptance of urban technologies*, in *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 142, 2019, 105-116;
- SEVERA, F., *Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 351-367;
- SGUEO, G., *L'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2016, 114 ss.;
- SHAQRAH, A. A., *Future of Smart Cities in the Knowledge-Based Urban Development and the Role of Award Competitions*, in *Smart Cities and Smart Spaces*, 2019, 536-548;
- SICILIANO, G. – BIGHINZOLI, A., *Smart City tra definizioni e metodologie di misurazione*, in *Smart City, la città si reinventa: Strumenti, politiche e soluzioni per un futuro sostenibile*, Milano, 2015;
- SIDERIS, L., et al. (eds.), *E-Democracy, Security, Privacy and Trust in Digital World*, Springer International Publishing, Switzerland, 2014;
- SIMONATI, A., *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1/2019, 31 ss.;
- SIMONCINI, A., *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in CAVALLO PERIN, R. – GALETTA, D.U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, Giappichelli, 2020, 1-42;
- SIMONCINI, A., *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, n. 3/2019, 63-89;

- SMORTO, G., *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, 2020, giugno, num. spec. «Politiche e regole per la sharing mobility», 17-41;
- SOBRINO, G., *I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 232-248;
- SORRENTINO, M. – CASTELNUOVO, W., *Engaging with complexity in a public programme implementation*, in *Public Management Review*, 20/7, 2018, 1013-1031;
- SORRENTINO, M., *La sfida della semplificazione e il ruolo dei facilitatori*, in *Prospettiva in Organizzazione*, n. 1/2021, 1-6;
- SPAGNUOLO, G., *Il procedimento automatizzato: il caso dello Sportello unico per le attività produttive (Suap)*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 1/2022, 269-284;
- STAFFORD-SMITH, M. et al. *Integration: the key to implementing the Sustainable Development Goals*, in *Sustainability science*, n. 12/2017, 911-919;
- STANDERINI, F. – CARETTI, P. – MILAZZO, P., *Diritto degli enti locali*, 15° ed. 2019, Wolters Kluwer Italia, Milano;
- STEFANO, D., *Il ruolo del SUAP nell'azione di sviluppo del territorio*, in AA.VV., *Atti del Seminario "Sviluppo del territorio: il ruolo dello Sportello Unico per le attività produttive"*, Lecce, 14 e 15 dicembre 2004;
- STEINRÖTTER, B., *Gegenstand und Bausteine eines EU Datenwirtschaftsrechts*, in *Recht Digital*, 2021, 480, ss.;
- STRATIGEA, A., *The concept of 'smart cities'. Towards community development?*, in *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 2012, 375-88;
- STRAZZA, G., *La s.c.i.a. tra semplificazione, liberalizzazione e complicazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020;

- SUÁREZ OJEDA, M., *Smart cities: un nuevo reto para el derecho público*, in PIÑAR MAÑAS, L. (dir.), SUÁREZ OJEDA, M. (coord.), *Smart Cities, Derecho y técnica para una ciudad más habitable*, Reus S.A., Madrid, 2017, 74 ss.;
- SUDJIC, D., *The language of Cities*, London, Penguins Books, 2017;
- SUTRIADI, R., *Defining smart city, smart region, smart village, and technopolis as an innovative concept in Indonesia's urban and regional development themes to reach sustainability*, in *InIOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 2018 Nov, IOP Publishing, Vol. 202, No. 1, 12047 ss.;
- SWYNGEDOUW, E., *The city as a hybrid: On nature, society and cyborg urbanization*, in *Capitalism Nature Socialism*, vol. 7, n. 2, 1996, 65-80;
- TAGLIANETTI, G., *Il rapporto tra la pianificazione territoriale e la disciplina delle attività commerciali alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali*, in *Amministrativ@mente*, fasc. 2, 2019, 197-237;
- TAMMELL, K., *Creating Shared Service Centers for Public Sector Accounting: The Case of Estonia*, Tallinn University of Technology Press, 2017, 4 ss.;
- TASSONE, A.R., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Dir. amm.*, 2007, 63 -79;
- TESTA, D., *Governo e autogoverno della città digitale, luogo di conflitti tra valori pubblici e interessi privati*, in *DPCE*, n. 1/2023, gennaio-marzo, 175-202;
- TORCHIA, L., *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le regioni*, vol. 25 n. 2-3/1997, 329-348;
- TORCHIA, L., *Lo sportello unico per le attività produttive*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 111 ss.;
- TORCHIA, L., *Lo Stato digitale. Una introduzione*, il Mulino, Bologna, 2023;
- TORCHIA, L., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1998, 403 ss.;

- TORELLI, G., *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2/2021, 475 ss.;
- TOWNSEND, A. M., *Smart cities: Big Data, civic hackers and the quest for a new Utopia*, New York, W.W. Norton, 2013;
- TRAVI, A., *La liberalizzazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 645 ss.;
- TRANTAFYLLOU, D. *Pour une théorie du réseau en droit public*, in AUBY, J.B., (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 289-296;
- TROJANI, F., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale dopo il d.lgs. n. 179/2016 e il Regolamento eIDAS*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017;
- TROMBINO, D., *Dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) al Single Digital Gateway (SDG)*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n. 4/2019, 45-65;
- TROMBINO, D., *I pilastri dello sportello unico europeo (Single Digital Gateway): le informazioni, le procedure, i servizi*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, fasc. 1, 2020, 39-68;
- TROMBINO, D., *Il Single Digital Gateway (SDG): la semplificazione amministrativa per reductio ad unum di livello europeo*, in *Disciplina del Commercio e dei servizi* 3/2019, 17 ss.;
- TROMBINO, D., *Le recenti riforme alla PA richiedono maggiore professionalizzazione nei servizi alle imprese erogati attraverso lo sportello unico*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2017;
- TROMBINO, D., *Le semplificazioni amministrative 2020-2023 nel SUAP*, in *Disciplina del Commercio e dei Servizi*, fasc. 2, 2021, 10 ss.;
- TROMBINO, D., *Lo sportello unico digitale a uso e consumo dell'utente*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, fasc. 2, 2020, 61-85;
- TUBERTINI, C., *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, in *federalismi.it*, n. 20/2022, 262-276;

- TUBERTINI, C., *L'articolazione delle competenze nello sportello unico*, in GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002;
- TUBERTINI, C., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. del Fed.*, n. 3/2012, 724 ss.;
- URBANI ULIVI, L. (a cura di), *Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, 2010;
- URBANI, P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova, 1988;
- URBANO, G., *Le “Città Intelligenti” alla luce del principio di sussidiarietà, Istituzioni del federalismo*, fasc. 2, 2019, 463-483;
- VAIRA, V., *Innovation and local governance: the Government-as-a-Platform approach*, in *Ius Publicum Network Review*, n. 2/2021, 1-42;
- VAIRA, V., *La gestione del servizio idrico integrato e i nuovi modelli di “democrazia organizzativa”*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, 224-254;
- VALAGUZZA, S., *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, 1-17;
- VALICENTI, I. L., *Dalla polis greca all'e-democracy*, Roma, Nuova Cultura, 2014;
- VAN DER GRAAF, S. – BALLON, P., *Navigating platform urbanism*, in *Technol. Forecast. Soc. Chang.*, vol. 142/2019, 364-372;
- VANDELLI, L. –GARDINI, G. (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Maggioli, Rimini, 1999;
- VANDELLI, L., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del trattato sull'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 1993, 379 ss.;
- VANDELLI, L., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 574-584;
- VANDELLI, L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, VIII ed., 2021;

- VANDELLI, L., *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, 393 ss.;
- VANDELLI, L., *La territorializzazione del diritto nel pensiero di Jean-Bernard Auby*, in della CANANEIA, G. – ZILLER, J. (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018, 73-89;
- VANDELLI, L., *Origine e fondamenti del sistema amministrativo locale rivoluzionario-napoleonico*, in *Amministrare*, n. 1/1990, 23 ss.;
- VANDELLI, L., *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle Regioni*, il Mulino, Bologna, 1990;
- VANDELLI, L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane. Le turbe delle istituzioni: sintomi, diagnosi e terapie*, Il Mulino, Bologna, 2006;
- VANDELLI, L., *Voce Comune*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 2007, 1 ss.;
- VARIATO, A. M. – MARANZANO, P. – ROMANO, R., *Rotta Next Generation: tra narrazioni ed evidenza empirica, le sfide del possibile orizzonte della politica economica italiana*, in *Moneta e Credito*, vol. 73/2020, 207-236;
- VEGETTI, M. (a cura di), *Filosofie della metropoli. Spazio, potere, architettura nel pensiero del Novecento*, Roma, Carocci, 2009;
- VELASCO RICO, C. I., *Smart Cities for all: Usability and Disability Bias*, in *European review of Digital Administration and Law*, vol. 2, n. 1/2021, 157 ss.;
- VERNANT, J-P., *Le origini del pensiero greco*, Roma, Editori Riuniti, 1962;
- VÉRON, J., *L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte, 2006;
- VESPERINI, G., *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 655 ss.;
- VIALE PEREIRA, G. et al., *Smart Governance in the Context of Smart Cities: A Literature Review*, in *Information Polity*, vol. 23, n. 2/2018, 143-162;

- VIDETTA, C., *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in FERRARA, R. – SANDULLI, M. A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, I, 221- 270;
- VINOD KUMAR, T. M., (ed.), *Smart Economy in Smart Cities*, Springer, Berlin, 2017;
- VISVIZI, A. at al., *Irregular migratory flows: Towards an ICTs' enabled integrated framework for resilient urban systems. Journal of Science and Technology Policy Management*, vol. 8, n. 2/2017, 227-242;
- VIVEIROS DE CASTRO, E., *Prospettivismo cosmologico in Amazonia e altrove*, Quodlibet, Roma, 2019;
- VON LUCKE, J. – GROSSE, K., *Open Government Collaboration. Opportunities and Challenges of Open Collaborating With and Within Government*, in GASCÒ-HERNANDEZ, M. (a cura di), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public Governance*, New York, 2014, 189 ss.;
- WACHENDORFER-SCHMIDT, U., *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin, 2005;
- WEBER, M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Die Stadt*, a cura di W. NIPPEL, vol. 22 n. 5, Tübingen, Mohr Siebek, 1ma edizione (14 giugno 1999);
- WEERAKKODY, V. – DHILLON, G., *Moving from E-government to T-government: A study of process re-engineering challenges in a UK local authority perspective*, in *International Journal of Electronic Government Research*, vol. 4, n.4/2008, 1-8;
- WIENER, N., *Cybernetics: or Control and Communication in the Animal and in the Machine*, Technology Press, New York, 1948;
- WINTERS, J. V., *Why are smart cities growing? Who moves and who stays*, in *Journal of Regional Science*, vol 20, n. 10/2010, 1-18;
- WU, Z. *Intelligent City Evaluation System*, Springer, Berlin, 2018;
- YEUNG, K., *Nudge as Fudge*, in *The Modern Law Review* Vol. 75, n. 1/2012, 122-148;

- YOVANOF, G. S. – HAZAPIS, G. N., *An architectural framework and enabling wireless technologies for digital cities & intelligent urban environments*, in *Wireless Personal Communications*, vol. 49, n. 3/2009, 445-463;
- ZAKHAROVA, S. A., *Public management of smart cities: European experience*, in *Digital Sociology*, vol 5, n. 1, 2022, 36-43;
- ZANETTI, L. *Il procedimento unificato per gli impianti produttivi*, in GARDINI, G. – PIPERATA, G. (a cura di), *Le riforme amministrative alla prova: Lo sportello unico per le attività produttive*, Giappichelli, Torino, 2002;
- ZHUANG, T. et al., *The role of stakeholders and their participation network in decision-making of urban renewal in China: The case of Chongqing*, in *Cities*, n. 92/2019, 47-58;
- ZILLER, J., *Le futur de l'enseignement et de la recherche en droit administratif*, in AUBY, J.B., (a cura di), *Le futur du droit administratif*, Parigi, LexisNexis, 2019, 123-134;
- ZITO, A., *Dall'epoca del cambiamento al cambiamento d'epoca: il ruolo delle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del giurista*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2019, 457-268;
- ZITO, A., *Il 'diritto ad una buona amministrazione' nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 2-3/2002, 425-444;
- ZITO, A., *La scelta discrezionale della P.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2023, 29 ss.;
- ZITO, A., *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*. Napoli, Editoriale Scientifica, 2021;
- ZUBOFF, S., *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, 1ma ed., 2019.

RISORSE ONLINE E SITOGRAFIA

AGID, *Architettura per le comunità intelligenti. Visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, 3 ottobre 2012, online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 23.04.2021);

AGID, *Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici* 21/12/2022. Online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 27.06.2022);

AGID, *Linee Guida Tecnologie e standard per la sicurezza dell'interoperabilità tramite API dei sistemi informatici*, 21/12/2022. Online: <https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 22.12.2022);

AGID, *Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione 2020-2022*, online: <https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2020/08/12/il-piano-triennale-linformatica-nella-pa-2020-2022> (data ultimo accesso 04.08.2022);

ANCI, *Vademecum per la città intelligente, Osservatorio nazionale Smart City*, FORUM PA, Roma, ottobre 2013, online: <http://osservatoriosmartcity.it/il-vademecum/> (consultato in data 10/11/2022);

ASviS, Urban@it. Centro nazionali di studi per le politiche urbane, *L'Agenda per lo sviluppo urbano sostenibile*, online: <http://www.asvis.it> (data ultima consultazione 7/06/2022).

Bundesverfassungsgericht, sentenza del 5 dicembre 2002, 2 BvL 5/98 e 6/98, in: www.bundesverfassungsgericht.de (ultima consultazione in data 21.08.2022);

Commissione UE, *Broadband Coverage in Europe 2021 Mapping progress towards the coverage objectives of the Digital Decade*, online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-coverage-europe-2021>, data ultima consultazione 11.10.2022.

Conferenza delle Nazioni Unite *Habitat III* in tema di *Housing and Sustainable Urban Development*, Quito, 17-20 ottobre 2016, online: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf (visitato in data 4/02/2023).

Corte Cost., sentenza del 21 gennaio 2010, n. 15 (Pres. Amirante, Red. Napolitano), in G. U. 27/01/2010, n. 4. Online: <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2010&numero=21> (ultima consultazione in data 21.08.2022);

Corte Cost., sentenza del 23 luglio 2002, n. 376 in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi, in *federalismi.it*, 2002 <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=674> (ultima consultazione in data 21.08.2022);

Corte Cost., sentenza del 6 febbraio 2019, n. 45, in <https://www.cortecostituzionale.it> (ultima consultazione in data 21.08.2022);

Figura 1, *Abilitazione e facilitazione migrazione al cloud nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Fonte dati Dipartimento per la Transizione Digitale, aggiornata a ottobre 2023, in <https://teamdigitale.governo.it/>

Figura 2, *Dettaglio del funzionamento della Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND)*, Fonte dati Dipartimento per la Transizione Digitale, aggiornata a gennaio 2023, in <https://innovazione.gov.it> (data ultima consultazione 4/03/2023);

Figura 3, *Sistema GaaP nazionale*, Fonte: Osservatorio Agenda Digitale, Atti del Convegno “Il digitale chiama: l’Italia risponde?” del 31.1.2022, online: <https://www.osservatori.net/it/eventi/on-demand/convegni/digitale-chiama-italia-risponde-convegno> (data ultima consultazione 19.12.2023);

Figura 4, *Dettaglio delle piattaforme SUAP utilizzate nei 7.904 Comuni italiani*, Fonte dati ISTAT, pubblicata da Dipartimento della funzione pubblica, Sportelli Unici - Semplificazione e digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE, Open data SUAP, *Monitoraggio dati e risultati analisi* aggiornata a gennaio 2024, in <https://www.suapsue.gov.it> (data ultima consultazione 4/03/2023);

- GIFFINGER, R. et al., *Smart cities — Ranking of European medium-sized cities*, disponibile sul sito <http://www.smart-cities.eu>;
- KOMNINOS, N. – SEFERTZI, E., *Intelligent cities: R&D offshoring, Web 2.0 product development and globalization of innovation systems*, paper presented at the *Second Knowledge Cities Summit 2009* (online: <https://www.komninos.eu/wp-content/uploads/2014/01/2009-Intelligent-Cities-Shenzhen-2009-Komninos-Sefertzi-Paper.pdf>, consultato in data 10.12.2022);
- KLIEBER, K., et al., *Nudging sustainable behaviour: Data-based nudges for smart city innovations*, in *ISPIM Innovation Conference*, 2020, (online: https://www.simplicity-project.eu/wp-content/uploads/2021/02/11185_ISPIM-virtual_Klieber-et-al_Nudging-Sustainable-Behaviour.pdf consultato in data 03.09.2023);
- LEFF, S. – PETERSEN, B., *Beyond the Scorecard: Understanding Global City Rankings*, in *Chicago Council on global affairs*, May 2015, 3 (online: <https://globalaffairs.org/sites/default/files/2022-01/Beyond-the-Scorecard-Report.pdf>, consultato in data 11.11.2022);
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *L'Agenda Urbana del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili*, 20/10/2022, online: <https://www.mit.gov.it> (data ultima consultazione 27/11/2022);
- New Leipzig Charter- The transformative power of cities for the common good*, adottata alla riunione informale dei ministri responsabili dello sviluppo urbano e territoriale del 30 novembre 2020, online: https://futurium.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-03/new_leipzig_charter_en.pdf (ultimo accesso in data 11/08/2022);
- OECD (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, online: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> (data ultimo accesso 19.11.2021);
- Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015. *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, A/RES/70/1, Assemblea Generale Settantesima sessione

punti dell'agenda 15 e 116, Distr, Generale 21 ottobre 2015. Pubblicata sul sito ufficiale dell'Agenda 2030: <https://sdgs.un.org/2030agenda> (ultimo accesso 22.12.2022);

Osservatori.net, *Le soluzioni di Intelligenza Artificiale in ambito pubblico: un quadro internazionale*, 22.05.2022, online: <https://www.osservatori.net/it/prodotti/formato/report/soluzioni-intelligenza-artificiale-ambito-pubblico-quadro-internazionale-report> (data ultima consultazione 13.09.2022);

Parlamento europeo, *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade*, (online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>, data ultimo accesso 1.1.2023).

Recommendation 10: *Adopt a common architecture to develop digital government solutions, facilitating the integration of geospatial requirements*, in BOGUSLAWSKI, R. et al., *European Union Location Framework Blueprint, JRC Technical Report*, European Commission, 2020, 54-57, online: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117551/jrc117551_eulf_blueprint_v4.0.pdf, (data ultimo accesso 13.12.2021);

Smart Cities: Research, projects and good practices for the City de TeMa, *Journal of Land Use, Mobility and Environment*, n. 1/2013, online: <http://www.serena.unina.it/index.php/tema/issue/archive> (data ultimo accesso 13.12.2021);

UN-HABITAT, *World Cities Report 2016 – Urbanization and Development: Emerging Futures*, Nairobi, 2016, online: <https://digitallibrary.un.org/record/1323272> (visitato in data 4/02/2023);

<http://www.italiasemplice.gov.it/modulistica/modulistica-unificata-e-standardizzata/> (data ultima consultazione: 20/5/2022);

<http://www.pongovernance1420.gov.it> (consultato in data 9/03/2023);

<http://www.ponmetro.it> (ultimo accesso in data 3/4/2022);

<https://cloud.italia.it/programma-abilitazione-cloud>, (data ultima consultazione 23/01/2023);

<https://demetra.regione.emilia-romagna.it> (data ultimo accesso 5.8.2022);

<https://eur-lex.europa.eu> (ultima consultazione in data 3/5/2023);

<https://eurocities.eu/projects/eip-scc/> (ultima consultazione in data 3/5/2022);

https://europa.eu/youreurope/citizens/index_it.htm, (data ultimo accesso, 4.7.2021);

<https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/polo-strategico-nazionale>, (data ultima consultazione 23/01/2023);

<https://metropolistrategiche.it> (ultima consultazione in data 08.03.2023);

<https://psm.bologna.it> (ultimo accesso 15.03.2023);

<https://servizi.regione.piemonte.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023);

<https://servizi.regione.piemonte.it/catalogo/base-dati-della-conoscenza-regionale>
(data ultima consultazione 23/05/2021);

<https://servizi.regione.piemonte.it/catalogo/suappiemonte-presentazione-telematica-della-domanda-dpr-1602010> (data ultimo accesso 13.3.2022);

<https://smartcitiesindex.org/smartcitiesindexreport2022> (consultato il 4.12.2022);

<https://suap.regione.fvg.it/portale/cms/it/hp/index.html> (data ultimo accesso 13.3.2022);

<https://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/gaia-x-lo-standard-europeo-per-il-cloud-e-i-suoi-progetti-principali/> (data ultima consultazione 23/01/2023).

<https://www.agenziacoesione.gov.it> (data ultimo accesso 12/9/2022);

<https://www.agid.gov.it> (data ultimo accesso 22.12.2022).

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2020-2022.pdf (data ultima consultazione 20/02/2023);

<https://www.funzionepubblica.gov.it> (consultato in data 9/03/2023);

<https://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/lagenda-la-semplificazione>
(consultato in data 3/06/2022);

https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf (data ultimo accesso 2.07.2022);

https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Agenda_Semplificazione_2020-2026.pdf (ultimo accesso in data 08/03/2023);

<https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/strategia-cloud-italia-adottato-il-modello-per-predisporre-il-piano-di-migrazione/> (data ultima consultazione 12.11.2023);

<https://www.impresainungiorno.gov.it> (ultimo accesso in data 08/03/2023);

<https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/155997/157492/Struttura+pratica+SUAP+e+integrazione+della+SCIA+in+ComUnica.pdf/247a5bb1-f664-491a-8a28-7189eda425fc> (data ultima consultazione 06/03/2023);

<https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/155997/157706/Formati+per+la+documentazione+a+corredo+della+SCIA+e+delle+pratiche+SUAP.pdf/8fec30df-a976-4441-868d-da0b49c77120> (data ultima consultazione 06/03/2023);

https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/155997/845987/STEF-interazione_SUAP_RI_v7.pdf/83b52eae-26cd-45c1-98fe-ebdbdcdbaf2b (data ultima consultazione 06/03/2023);

<https://www.impresainungiorno.gov.it/documents/20525/0/SUAP-allegatoOperativo.pdf> (data ultima consultazione 14.12.2022);

<https://www.interop.pagopa.it> (data ultima consultazione 21.02.2023);

<https://www.interop.pagopa.it> (data ultima consultazione 21.02.2023);

<https://www.isprambiente.gov.it> (ultimo accesso in data 03/09/2021);

<https://www.mase.gov.it> (ultimo accesso in data 22/2/2023);

<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/sportello-unico-digitale> (data ultima consultazione 24.06.2023);

<https://www.sardegnaimpresa.eu/it/sportello-unico> (data ultimo accesso 13.3.2022);

<https://www.suap.toscana.it/star> (data ultimo accesso 13.3.2022);

www.ec.europa.eu/programmes/horizon2020/ (ultima consultazione in data 09.12.2022);

www.eesc.europa.eu (ultima consultazione in data 17.11.2022);

www.europarl.europa.eu (ultima consultazione in data 3.04.2022);

www.giustizia-amministrativa.it (data ultima consultazione 23/01/2023);

www.smartcityexpo.com (ultima consultazione in data 05.10.2022);

www.suapsue.gov.it (data ultimo accesso 17.03.2023);

www.urbact.eu (ultima consultazione in data 2.08.2022).

ALLEGATI

- **Allegato n. 1:**

ANCI PIEMONTE - CITTA' METROPOLITANA DI TORINO, *La geografia degli Sportelli Unici nella Città Metropolitana di Torino*, a cura di Valeria Sottili, aggiornata al 31.12.2019;

- **Allegato n. 2:**

ANCI PIEMONTE - CITTA' METROPOLITANA DI TORINO, *Sintesi dei risultati dell'indagine sull'operatività e sulla diffusione di alcune misure della semplificazione amministrativa nell'ambito Sportelli Unici nella Città Metropolitana di Torino*, a cura di Valeria Sottili, aggiornata al 31.12.2019;

- **Allegato n. 3:**

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Sportelli Unici - Semplificazione e digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE, Open data SUAP, *Monitoraggio dati e risultati analisi*, Focus Regione Piemonte, aggiornata a gennaio 2024.



Città metropolitane
PROSPETTIVE NUOVE



ACCORDO TRA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO E ANCI PIEMONTE PROGETTO "METROPOLI STRATEGICHE"

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA LA GEOGRAFIA DEGLI SPORTELLI UNICI NELLA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



FABBISOGNO ALL'ORIGINE DELL'INTERVENTO

- > elevata complessità della regolamentazione riguardante le attività produttive e disomogeneità sul territorio
- > esigenza delle imprese di un percorso amministrativo/autorizzativo più snello e in termini più brevi, omogeneo su tutto il territorio metropolitano
- > ruolo di interfaccia dei SUAP tra impresa e gli Enti competenti



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



COSA CHIEDONO LE IMPRESE

- > più coordinamento fra Sportelli Unici e gli altri Enti coinvolti nel procedimento (Vigili del Fuoco - Soprintendenze – ASL ...)
- > prassi e interpretazioni conformi fra diversi Sportelli Unici
- > uniformità di procedure - modalità di invio delle pratiche - modulistica
- > accesso alle informazioni necessarie con particolare riferimento alle informazioni sulle tariffe e i diritti; banche dati da consultare per conoscere tutti gli oneri, le prescrizioni e gli obblighi relativi alle proprie attività
- > Unico SUAP metropolitano con sportelli decentrati presso i Comuni



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



QUALI MAGGIORI CRITICITÀ ESPRIMONO I SUAP

- > Pluralità degli interlocutori (intesi come Enti)
- > Disomogeneità delle procedure fra interlocutori (utilizzo misto di piattaforme telematiche - PEC - mail di avviso - necessità di solleciti o segnalazioni specifiche)
- > Lentezza e complessità delle fasi integrative delle pratiche
- > Inadeguatezza degli strumenti informatici disponibili e mancanza di interoperabilità di piattaforme che gestiscono aspetti procedurali diversi (ad esempio in materia ambientale o edilizia)
- > Esigenze formative e di aggiornamento continuo
- > Necessità di maggiore chiarezza normativa sugli adempimenti obbligatori per legge (ad esempio sul fascicolo di Impresa)



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



FINALITA'

- > Semplificare e uniformare i procedimenti amministrativi riguardanti le attività produttive

OBIETTIVI

- > razionalizzare gli oneri amministrativi
- > standardizzare la modulistica
- > rendere interoperabili /integrare gli strumenti informatici utilizzati dai SUAP sul territorio



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



LE FINALITA' DELLA MAPPATURA SUAP

- > Individuare le forme di associazione esistenti e la loro composizione
- > Valutare le corrispondenze /sovrapposizioni fra forme associative istituzionali e esercizio in forma associata degli Sportelli Unici
- > Costituire la base dell'indagine sui punti di forza e di debolezza, sulle criticità dell'attuale stato dell'arte e sulle proposte su cui lavorare in risposta alle esigenze sopra espresse.



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



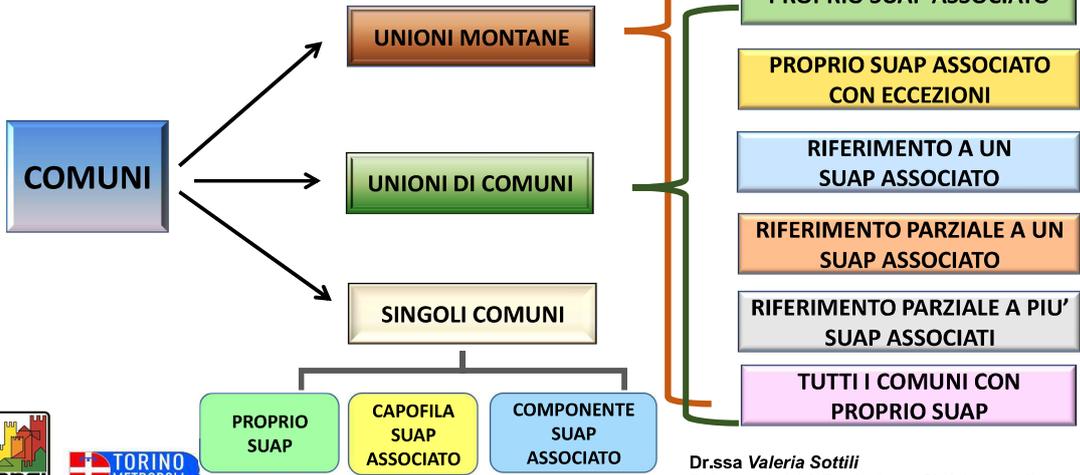
MAPPATURA SUAP

suddivisione dei Comuni per fasce demografiche

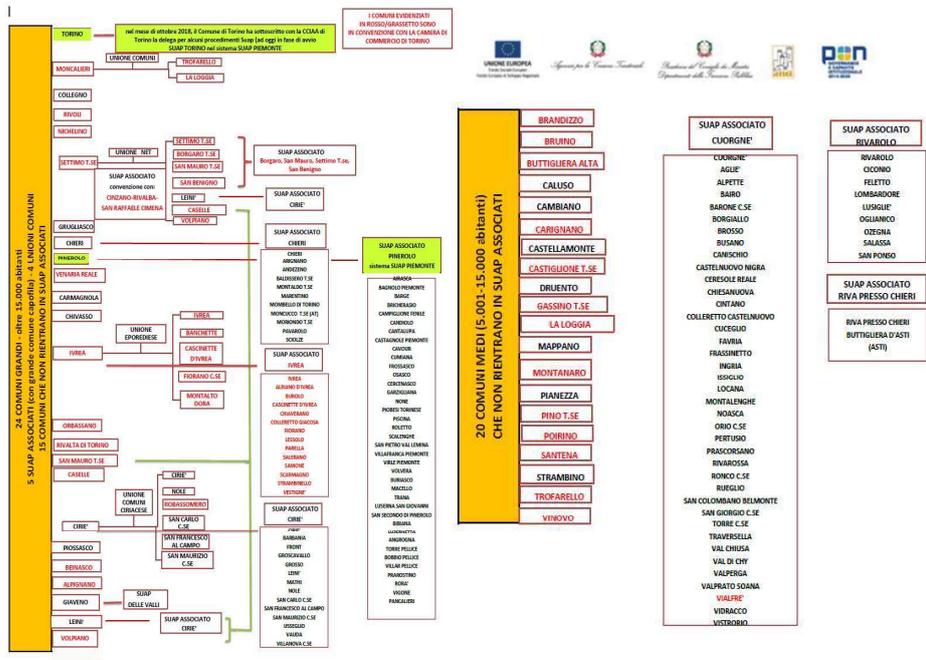
- > 24 GRANDI COMUNI (oltre i 15.000 abitanti)
- > 40 MEDI COMUNI (da 5.001 a 15.000 abitanti)
- > 140 PICCOLI COMUNI (da 1.001 a 5.000 abitanti)
- > 108 PICCOLISSIMI COMUNI (fino a 1.000 abitanti)

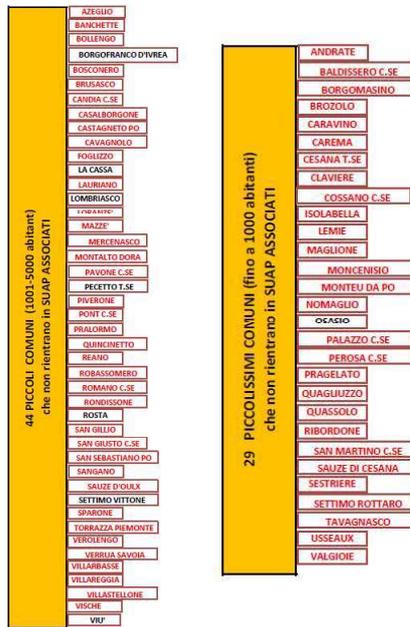


Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

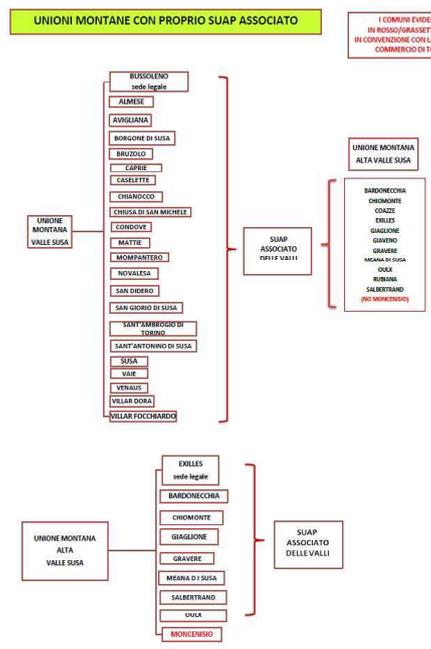


Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino





Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



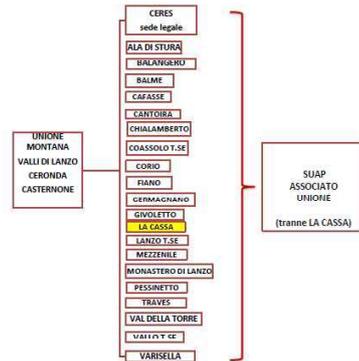
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



I COMUNI EVIDENZIATI IN ROSSO/GRASSETTO SONO IN CONVENZIONE CON LA CAMERA DI COMMERCIO DI TORINO



UNIONI MONTANE CON PROPRIO SUAP ASSOCIATO



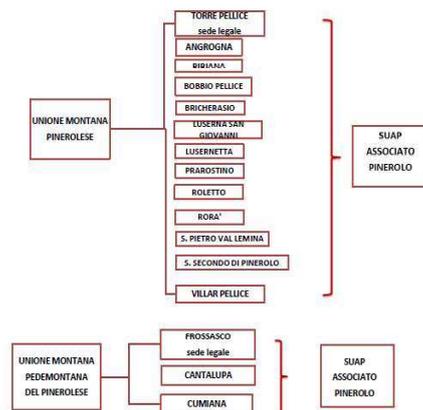
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



UNIONI MONTANE CHE FANNO CAPO A UN SUAP ASSOCIATO



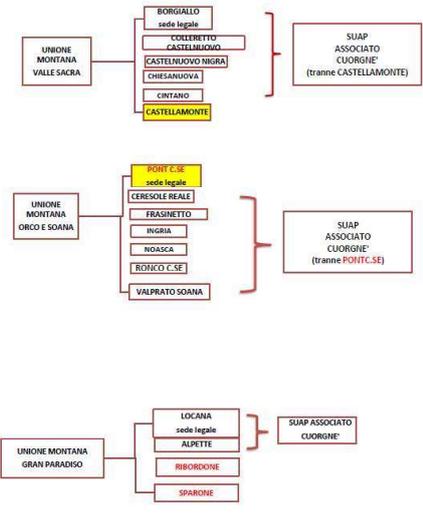
UNIONI MONTANE CHE FANNO CAPO A UN SUAP ASSOCIATO



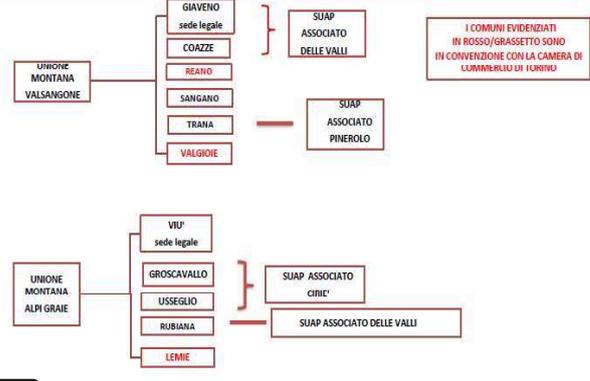
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



UNIONI MONTANE CHE FANNO CAPO, PARZIALMENTE A UN SUAP ASSOCIATO



UNIONI MONTANE CHE FANNO CAPO, PARZIALMENTE A PIU' SUAP ASSOCIATI



UNIONI MONTANE IN CUI OGNI COMUNE HA IL PROPRIO SUAP



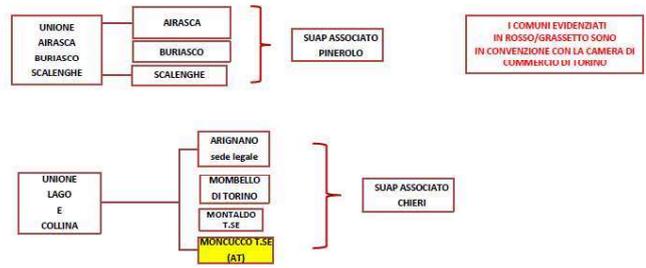
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



**UNIONE DI COMUNI CON PROPRIO SUAP ASSOCIATO
(4 grandi Comuni e 1 medio Comune)**



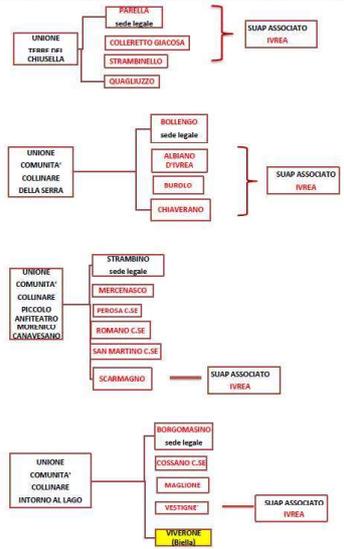
UNIONI DI COMUNI CHE FANNO CAPO A UN SUAP ASSOCIATO



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



UNIONI DI COMUNI CHE FANNO CAPO, PARZIALMENTE A UN SUAP ASSOCIATO



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



UNIONI DI COMUNI CHE FANNO CAPO, PARZIALMENTE A UN SUAP ASSOCIATO



UNIONI DI COMUNI CHE FANNO CAPO, PARZIALMENTE A PIU' SUAP ASSOCIATI



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



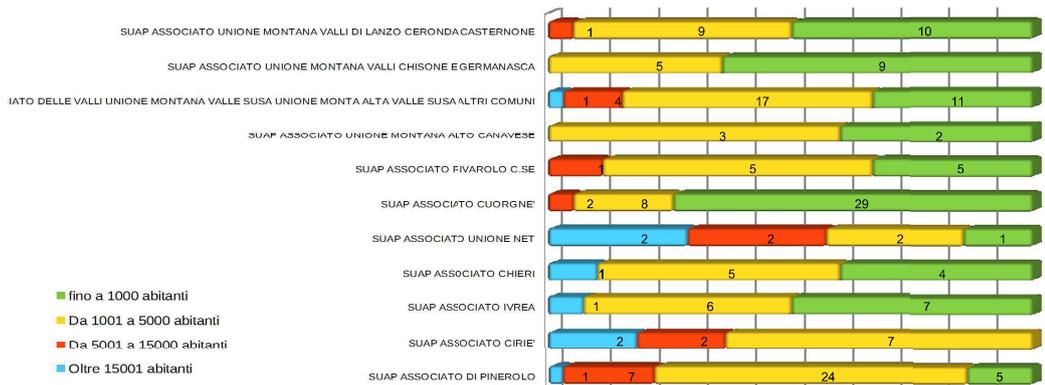
PUNTI DI FORZA CHE ESERCITANO UN RUOLO DI TRAINO TERRITORIALE



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



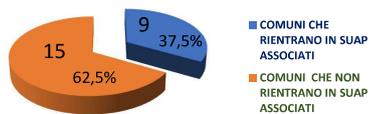
STRUTTURA DEI SUAP ASSOCIATI IN RELAZIONE ALLA TIPOLOGIA DEI COMUNI



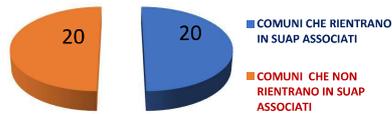
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



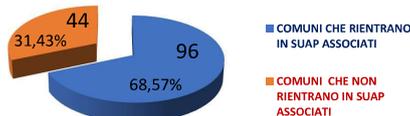
24 GRANDI COMUNI (oltre 15.000 abitanti)



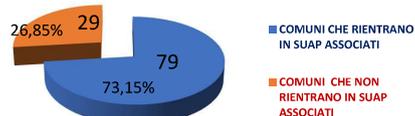
40 MEDI COMUNI (da 5.001 a 15.000 abitanti)



140 PICCOLI COMUNI (da 1.001 a 5.000 abitanti)

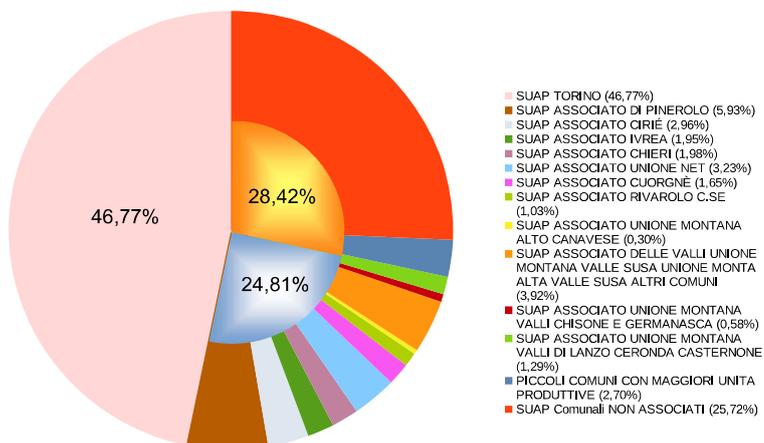


108 PICCOLISSIMI COMUNI (fino a 1.000 abitanti)



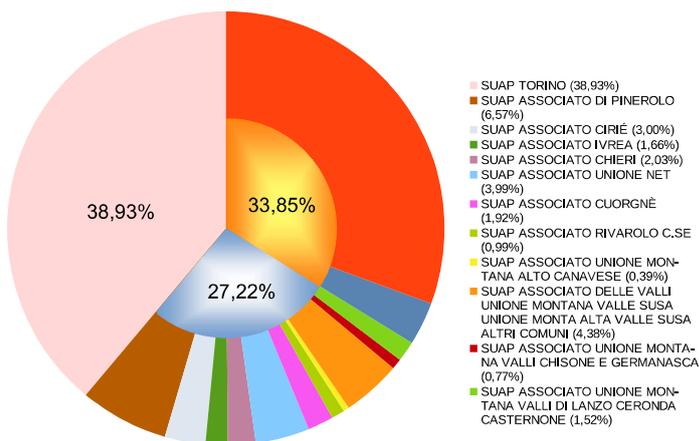
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

IMPRESE - distribuzione percentuale degli insediamenti produttivi



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

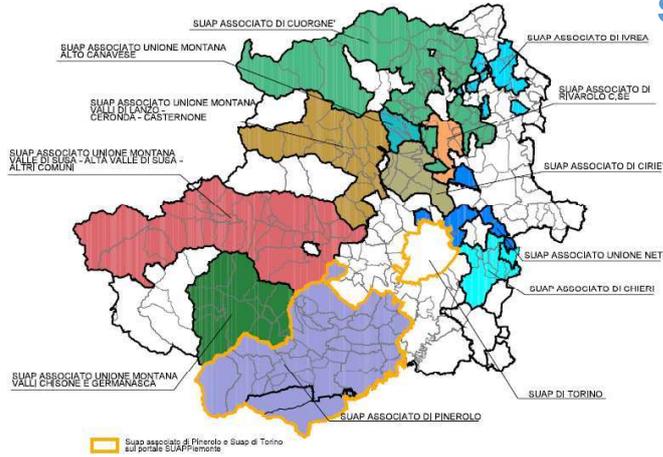
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE CITTADINI RESIDENTI



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



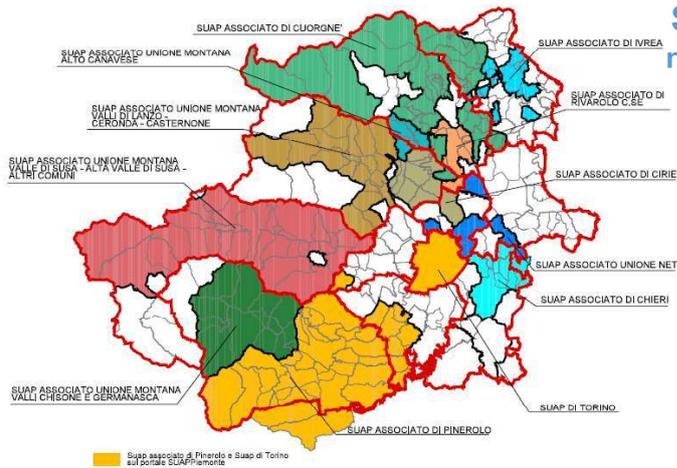
SUAP ASSOCIATI



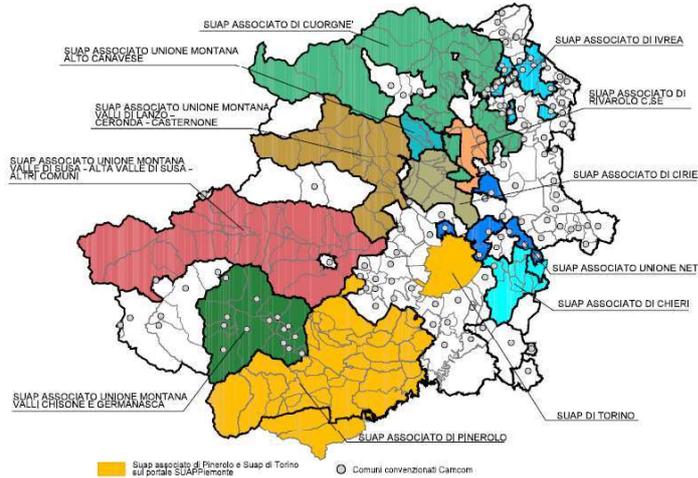
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



SUAP ASSOCIATI nelle zone omogenee



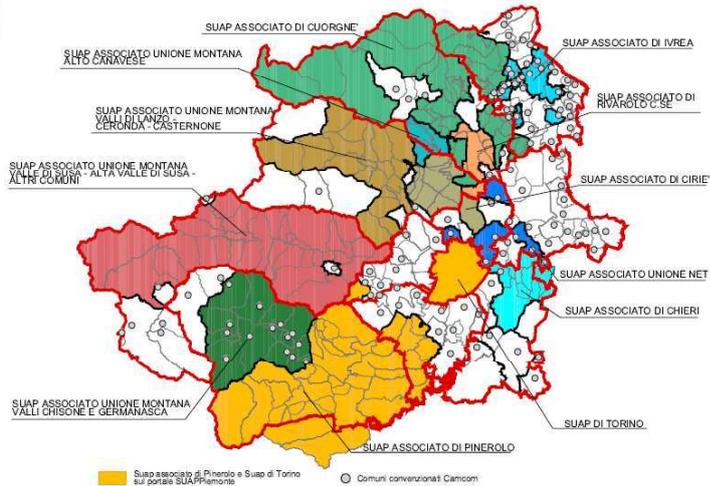
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



COMUNI in convenzione con CCIAA di Torino



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



COMUNI in convenzione con CCIAA di Torino nelle zone omogenee



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



125 Comuni in convenzione con CCIAA di Torino

15 GRANDI COMUNI (oltre i 15000 abitanti)

Alpignano
Beinasco
Borgaro Torinese
Caselle Torinese
Ivrea
Moncalieri
Nichelino
Orbassano
Piossasco
Rivalta di Torino
Rivoli
San Mauro Torinese
Settimo Torinese
Venaria Reale
Volpiano



14 MEDI COMUNI (da 5001 a 15000 abitanti)

Brandizzo
Bruino
Buttiglieria Alta
Carignano
Castiglione Torinese
Gassino Torinese
La Loggia
Montanaro
Pino Torinese
Poirino
San Benigno Canavese
Santena
Trofarello
Vino

Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



125 Comuni in convenzione con CCIAA di Torino

51 PICCOLI COMUNI (da 1001 a 5000 abitanti)

Albiano d'Ivrea
Azegljo
Banchette
Bollengo
Bosconero
Brusasco
Burolo
Candia Canavese
Cassolungo
Cascinette d'Ivrea
Castagneto Po
Cavagnolo
Chivasso
Fogizzo
Lauriano
Lessolo
Loranzè
Mazzè
Mercenasco
Montalto Dora
Pavone Canavese
Perosa Argentina
Pinasca
Piverone
Pomaretto



Pont-Canavese
Porte
Pralormo
Quincinetto
Reano
Ribordone
Rivalba
Robassomero
Romano Canavese
Rondissone
Samone
San Germano Chisone
San Gillio
San Giusto Canavese
San Raffaele Cimena
San Sebastiano da Po
Sangano
Sauze d'Oulx
Sparone
Torrazza Piemonte
Verolengo
Verrua Savoia
Villar Perosa
Villarbasse
Villareggia
Villastellone
Vische

Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



125 Comuni in convenzione con CCIAA di Torino

44 PICCOLISSIMI COMUNI (fino a 1000 abitanti)

Andrate
Baldissero Canavese
Borgomasino
Brozolo
Caravino
Carema
Cesana Torinese
Cinzano
Claviere
Colleretto Giacosa
Cossano Canavese
Fenestrelle
Fiorano Canavese
Inverso Pinasca
Isolabella
Lemie
Magliano
Massello
Moncenisio
Monteu da Po
Nomaglio

Palazzo Canavese
Parella
Perosa Canavese
Perrero
Pragelato
Prali
Pramollo
Quagliuzzo
Quassolo
Roure
Salerano Canavese
Salza di Pinerolo
San Martino Canavese
Sauze di Cesana
Scarmagno
Sestriere
Settimo Rottaro
Strambinello
Tavagnasco
Usseaux
Valgioie
Vestignè
Vialfrè



Dr.ssa Valeria Sottili

Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



POSSIBILI PERCORSI :

- > tavolo di lavoro finalizzato al supporto e al potenziamento di azioni volte alla gestione in forma associata dei SUAP anche in relazione alla copertura delle Aree Omogenee
- > tavolo di lavoro, in collaborazione con la Camera di Commercio di Torino finalizzato all'implementazione dell'utilizzo e all'integrazione del portale "Impresa in un giorno"
- > tavolo di lavoro finalizzato alla condivisione di prassi interpretative, al rilevamento degli ambiti problematici inerenti la modulistica e la regolamentazione
- > **PROPOSTE E SUGGERIMENTI**



Dr.ssa Valeria Sottili

Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Hanno collaborato:

Dr.ssa Romana Gerbino - Città Metropolitana di Torino

Funzionario del Servizio Attività Produttive

Sig.ra Paola Sperti - Città Metropolitana di Torino - in comando presso Anci Piemonte
"Progetto Metropoli Strategiche"



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



Città metropolitane
PROSPETTIVE NUOVE



27 novembre 2019

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

SUAP:

**SINTESI DEI RISULTATI DELL'INDAGINE
SULL'OPERATIVITA' E SULLA DIFFUSIONE
DI ALCUNE MISURE
DELLA SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA**



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



L'INDAGINE

- > **OBIETTIVO:** è stata condotta un'indagine presso i SUAP, con lo scopo di coordinare al meglio i principali punti di forza e di debolezza del sistema.
- > **MODALITA':** è stato individuato un campione di circa 100 Comuni sul territorio metropolitano (Comuni capofila di SUAP associati e Comuni con proprio Suap).
Le attività di rilevazione hanno interessato i vari aspetti dell'organizzazione e dell'operatività dei SUAP
- > **TEMPI:** l'indagine è stata condotta nel mese di novembre



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

COMUNI INTERPELLATI

108 Comuni con
SUAP singolo

15 Comuni grandi

20 Comuni medi

44 Comuni piccoli

29 Comuni piccolissimi

12 SUAP associati

Chieri
Ciriè
Cuorgnè
Ivrea
Pinerolo
Rivarolo
Suap delle Valli (Unione Montana Valle Susa)
Suap Unione Montana Alto Canavese
Suap Unione Montana Comuni Via Lattea
Suap Unione Montana Valli Chisone e Germanasca
Suap Unione Montana Valli di Lanzo-Ceronda-Casternone
UnioneNet



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

HANNO RISPOSTO

11 Comuni grandi

9 Comuni medi

11 SUAP associati

19 Comuni piccoli

10 Comuni piccolissimi



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



CON CHE MODALITA' WEB SI ACCEDE AL PORTALE SUAP?

- > I risultati dell'indagine riportano che l'accesso al portale SUAP è molto intuitivo dal punto di vista del cittadino/imprese/professionisti (homepage del Comune)



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



QUALI STRUMENTI DI PAGAMENTO UTILIZZA L'AMMINISTRAZIONE PER IL PAGAMENTO DEI DIRITTI E BOLLI PER LA PRATICA?



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



COS'E' PAGOPA?

- > PagoPa è uno strumento sviluppato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), che permette ai cittadini – imprese – professionisti di pagare in modalità elettronica la Pubblica Amministrazione, offrendo all'utente l'opportunità di scegliere il prestatore del servizio di pagamento e il canale tecnologico di pagamento preferito.
- > Entro il 31 dicembre 2019 tutti i pagamenti verso le Pubbliche Amministrazioni dovranno essere resi disponibili attraverso la piattaforma [PagoPA](#), (così come stabilito dall'articolo 65, comma 2, del D.Lgs 13 dicembre 2017 - n. 217, modificato dall'art. 8 comma 4 del D.L. 14/12/2018, n. 135).



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



CRITICITA' DEI COMUNI A ADERIRE ALLA PIATTAFORMA PAGOPA

- mancato switch off dei servizi di pagamento?
- scarsa attrattività di un servizio che non offre alcuna funzionalità extra ai cittadini oltre al puro pagamento?
- Sul versante degli Enti, difficoltà di carattere organizzativo-gestionale, ma anche problemi di altro genere, quali la coesistenza di pagoPA con i tradizionali sistemi di pagamento?



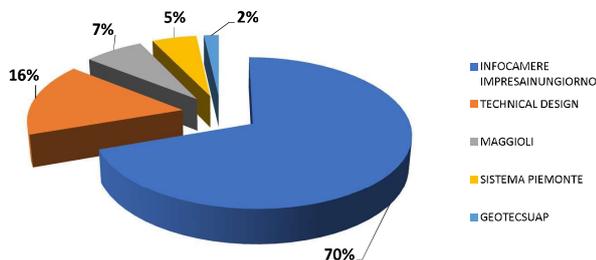
Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



QUALE PIATTAFORMA VIENE UTILIZZATA DAL SUAP?

I RISULTATI DELL'INDAGINE RIPORTANO:

- 39 SUAP utilizzano il portale Impresainungiorno
- 9 SUAP utilizzano il portale Technicaldesign
- 4 SUAP utilizzano il portale Maggioli
- 3 SUAP utilizzano il portale SistemaPiemonte
- 1 SUAP utilizza il portale Geotecsuaup (Siscom)



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

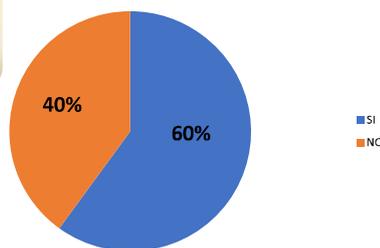


LA PIATTAFORMA UTILIZZATA E' L'UNICO STRUMENTO DI PRESENTAZIONE DI ISTANZA?

SI: 36
NO: 24 (utilizzo della PEC)

L'utilizzo della PEC a che cosa è collegato?

- ricezione istanze fuori dalla piattaforma
- particolarità di istanze che non vengono gestite dalla piattaforma



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



LO SPORTELLO HA RISORSE UMANE DEDICATE AL SOLO SVOLGIMENTO DELLE FUNZIONI DEL SUAP?

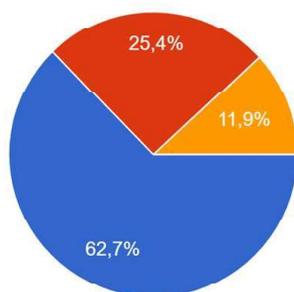
11 COMUNI PICCOLISSIMI:
9 Comuni NON hanno risorse umane dedicate
2 Comuni hanno personale SUAP



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



QUALI SONO I TEMPI MEDI DI INOLTRO AGLI ENTI/UFFICI COMPETENTI?



- Da 1 a 5 giorni
- Da 6 a 10 giorni
- Oltre 10



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



COOPERAZIONE APPLICATIVA

La cooperazione applicativa si può definire come «la capacità di uno o più sistemi informatici di avvalersi, ciascuno nella propria logica applicativa, dell'interscambio automatico di informazioni con gli altri sistemi, per le proprie finalità applicative». La cooperazione applicativa è quindi "l'interoperabilità messa in pratica".

- Tramite il portale Impresainungiorno, il sistema camerale mette a disposizione dei servizi in cooperazione applicativa che consentono l'interoperabilità con Enti terzi nella fase istruttoria dell'istanza e alla conclusione del procedimento



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



CON QUALI ENTI IL SUAP LAVORA IN COOPERAZIONE APPLICATIVA?

- > Tramite il portale Impresainungiorno, il sistema camerale mette a disposizione dei servizi in cooperazione applicativa che consentono l'interoperabilità con Enti terzi nella fase istruttoria dell'istanza e alla conclusione del procedimento
- > Con altre piattaforme, il sistema "suggerisce" gli Enti terzi, il funzionario del SUAP genera la PEC con relativi allegati da inoltrare agli Enti competenti

I RISULTATI DELL'INDAGINE RIPORTANO:

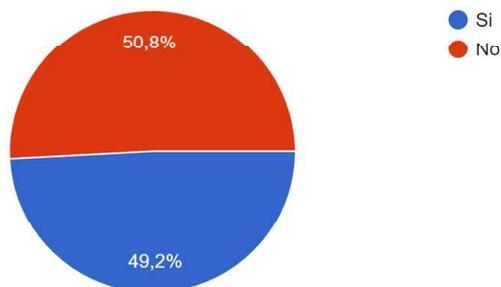
- 37 SUAP non lavorano in cooperazione applicativa
- 18 SUAP lavorano in cooperazione applicativa con: Regione, Città metropolitana di Torino, Arpa Piemonte, VV.F, Soprintendenza, ASL



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



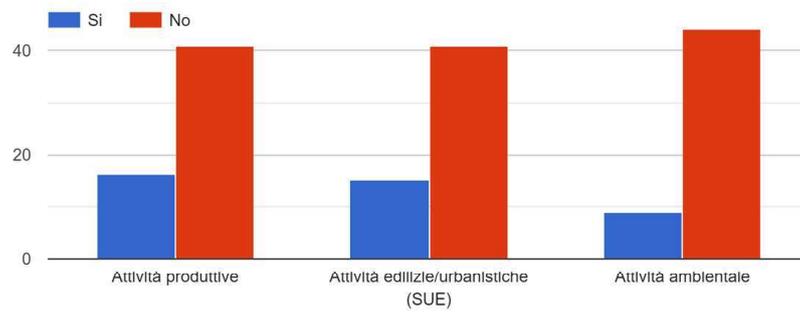
E' DISPONIBILE UN SISTEMA DI INTEGRAZIONE TRA LA PIATTAFORMA SUAP E IL PROTOCOLLO DIGITALE?



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



E' DISPONIBILE UN'INTEGRAZIONE TRA LA PIATTAFORMA SUAP E ALTRI SISTEMI GESTIONALI DEL COMUNE?

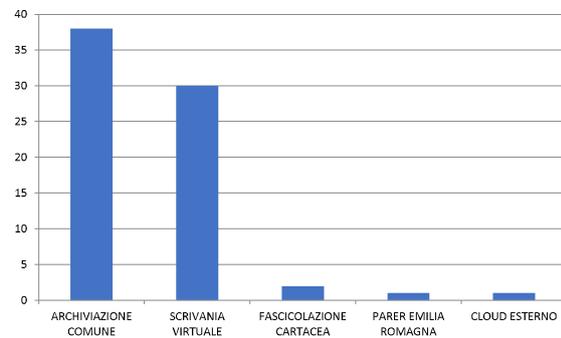


Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



CHE TIPO DI SISTEMA DI CONSERVAZIONE DELLE ISTANZE VIENE UTILIZZATO?

SISTEMA ARCHIVIAZIONE COMUNE	38
SCRIVANIA VIRTUALE IMPRESA IN UN GIORNO	30
FASCICOLAZIONE CARTACEA	2
PAPER EMILIA ROMAGNA PIATTAFORMA TECHNICAL DESIGN	1
CLOUD ESTERNO	1



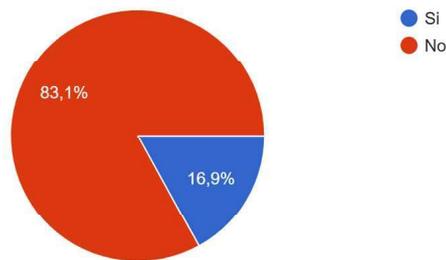
Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



IL COMUNE HA PREDISPOSTO UNA PROPRIA MODULISTICA PER PROCEDIMENTI DI COMPETENZA SUAP?

- Procedimenti non compresi nella modulistica nazionale/regionale
- Autorizzazioni sanitarie
- Procedimenti area pubblica
- Impianti pubblicitari
- Occupazione suolo pubblico
- Fiere e manifestazioni temporanee
- dehors

SI



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



NUMERO MEDIO DI RICEVIMENTO DI PRATICHE AUA SEMPLICE (in un anno)

Numero medio di ricevimento di pratiche AUA (comma 7 art 4 DPR 59/2013)				
da 1 a 5	da 6 a 10	da 11 a 20	> 20	NESSUNA
33	5	8	6	4

- SUAP che ricevono pratiche AUA semplice > 20:**
- Carmagnola
 - Suap associato di Ciriè
 - Suap associato di Pinerolo
 - Suap associato delle Valli
 - Suap associato di Cuornè
 - Suap associato UnioneNet



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



NUMERO MEDIO DI RICEVIMENTO DI PRATICHE AUA IN UN PROCEDIMENTO COMPLESSO (in un anno)

Numero medio di ricevimento di pratiche AUA inserita in un procedimento più ampio (comma 7 art 4 DPR 59/2013)				
da 1 a 5	da 6 a 10	da 11 a 20	> 20	NESSUNA
31	3			16



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



CRITICITA' SPECIFICHE CHE IL SUAP RISCONTRA NEL RILASCIO DELL'AUA

- NESSUNA
- Aggravio per duplicazione procedimento
- Mancanza di un percorso procedimentale standardizzato
- Inoltro della pratica AUA direttamente agli Uffici competenti della Città metropolitana di Torino, da parte delle imprese/professionisti
- Tempistica del procedimento che non rispetta la corretta gestione del procedimento, sulla base delle disposizioni del D.P.R. 160/2010
- Mancata informativa da parte di Città metropolitana di Torino al Suap della richiesta di atti integrativi



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



RELATIVAMENTE ALL'AUA, QUALI PROCEDURE E ATTI AMMINISTRATIVI SONO IMPIEGATI PER IL RILASCIO ALL'UTENZA DEI PROVVEDIMENTI e/o AUTORIZZAZIONI RICHIESTI?

- Autorizzazione Unica Comunale
- Determinazione Responsabile
- Notifica
- NESSUNO



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI SUAP, CHE TIPO DI DIFFICOLTA' RISCONTRATE CON GLI UFFICI COMPETENTI DELLA CITTA' METROPOLITANA DI TORINO?

- NESSUNA (51 risposte)
- Mancanza di una PEC dedicata
- Mancanza di indicazioni "ufficiali" sui procedimenti (alcune pratiche specifiche non sono contemplate nella piattaforma SistemaPiemonte, ma inviate solo con PEC)
- Mancanza di un percorso procedimentale standardizzato
- Inoltro della pratica AUA direttamente agli Uffici competenti della Città metropolitana di Torino, da parte delle imprese/professionisti
- Tempistica del procedimento che non rispetta la corretta gestione del procedimento, sulla base delle disposizioni del D.P.R. 160/2010
- Problematiche della conformazione dei file da allegare alla PEC



Dr.ssa **Valeria Sottili**
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



NELL'AMBITO DEI PROCEDIMENTI SUAP, CHE TIPO DI DIFFICOLTA' RISCONTRATE CON ALTRI ENTI?

- NESSUNA
- Disomogeneità procedurale tra i diversi Enti
- Mancanza di un percorso procedimentale standardizzato
- Rispetto dei tempi procedimentali - difficoltà di tipo "strumentale"
- Problematiche della conformazione dei file da allegare alla PEC
- Tempistiche di risposta da parte dei VV.F.

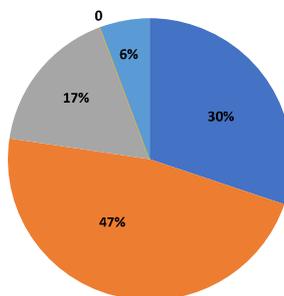


Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



IL RILASCIO DEL PROVVEDIMENTO / ATTO FINALE DI AUA RISPETTA I TEMPI DI VALIDITA' E SCADENZA DELL'AUA METROPOLITANA?

- SI' SEMPRE	16
- TENDENZIALMENTE SI' (+80% dei casi)	25
- MEDIAMENTE SI' (almeno 50% dei casi)	9
- TENDENZIALMENTE NO (-20% dei casi)	0
- NO, MAI	3



- SI' SEMPRE
- TENDENZIALMENTE SI' (+80% dei casi)
- MEDIAMENTE SI' (almeno 50% dei casi)
- TENDENZIALMENTE NO (-20% dei casi) nessun caso
- NO, MAI



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



QUALI SONO GLI ARGOMENTI PER CUI RITIENE UTILE ORGANIZZARE MOMENTI FORMATIVI DEDICATI AL PERSONALE SUAP?

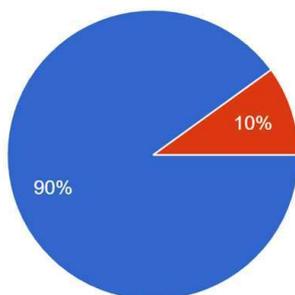
- AUA
- Aggiornamenti normativi
- Ambiti generali di applicazione della normativa
- D. Lgs. 222/2016
- Uniformazione procedure in materia ambientale
- Commercio e attività produttive
- Sagre, eventi e manifestazioni temporanee
- Conferenza dei Servizi
- Gestione pratiche ed inoltro a Autorità competenti
- Varianti urbanistiche
- Varianti urbanistiche semplificate
- Attività non propriamente regolamentate (centri massaggi, centri estivi)
- Incontri SUAP e Enti esterni endoprocedimentali
- Scia sanitarie



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



RITIENE UTILE L'ISTITUZIONE DI UNA "COMMUNITY SUAP"?



- Si
- No



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino



GRAZIE PER L'ATTENZIONE



Dr.ssa Valeria Sottili
Dirigente Attività Produttive - Città Metropolitana di Torino

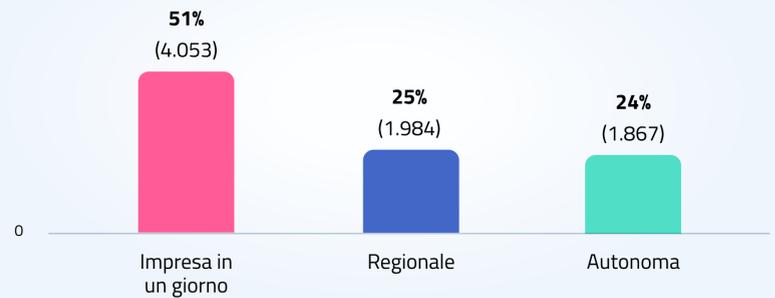
VISTA A LIVELLO NAZIONALE



Tipologia di piattaforma

Si evidenzia la prevalenza della piattaforma **Impresa in un giorno**, gestita da **Unioncamere**, utilizzata da circa la **metà dei Comuni italiani** e una **distribuzione equa** della restante metà tra **piattaforme regionali** (9 piattaforme per 10 regioni) e **piattaforme autonome**, gestite da fornitori terzi

Totale Comuni
7.904

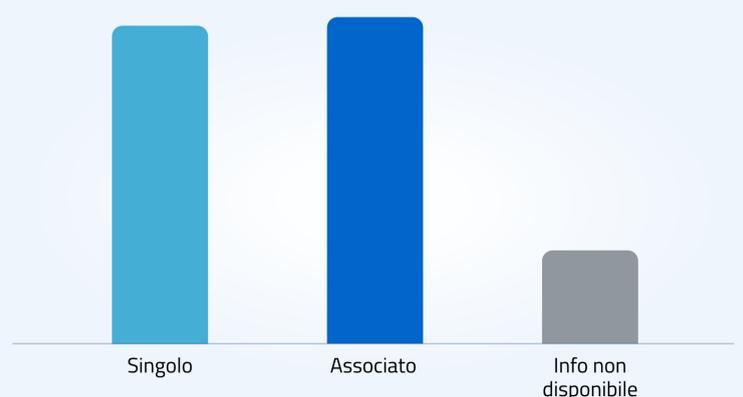


👉 [Cliccare sul nome della regione per i dati di dettaglio](#)



Tipologia sportelli

Si parla di SUAP singoli quando i servizi dello sportello sono erogati dal singolo Comune, mentre, nel caso dei SUAP associati, i servizi sono erogati da un insieme aggregato di Comuni (es. associazioni, unioni di comuni, consorzi, ecc.)





VISTA A LIVELLO REGIONALE

Per ciascuna Regione sono riportate le principali evidenze emerse dalla raccolta di informazioni in merito a: tipologia di piattaforma, distribuzione tra sportelli SUAP singoli e associati e modalità di inoltro pratiche verso gli Enti Terzi

[Torna alla vista a livello nazionale](#)

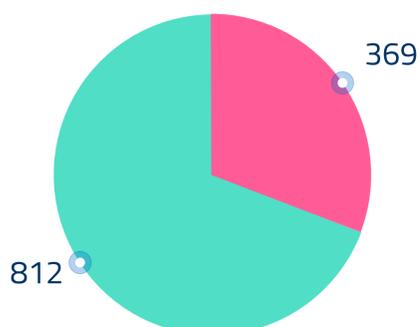


Principali evidenze

I Comuni del **Piemonte** erogano i servizi SUAP principalmente in forma aggregata aderendo a piattaforme di mercato (cd. piattaforme autonome), in misura prevalente, o alla piattaforma nazionale Impresa in un giorno. La Regione non ha sviluppato una Piattaforma regionale

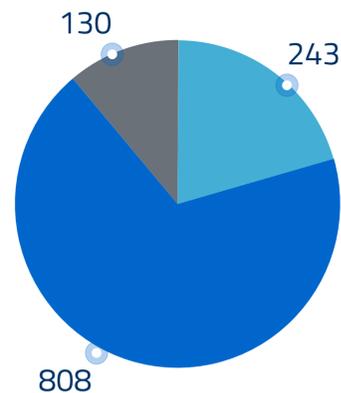
Distribuzione per tipologia di piattaforma

Impresa in un giorno **31%**
Autonoma **69%**



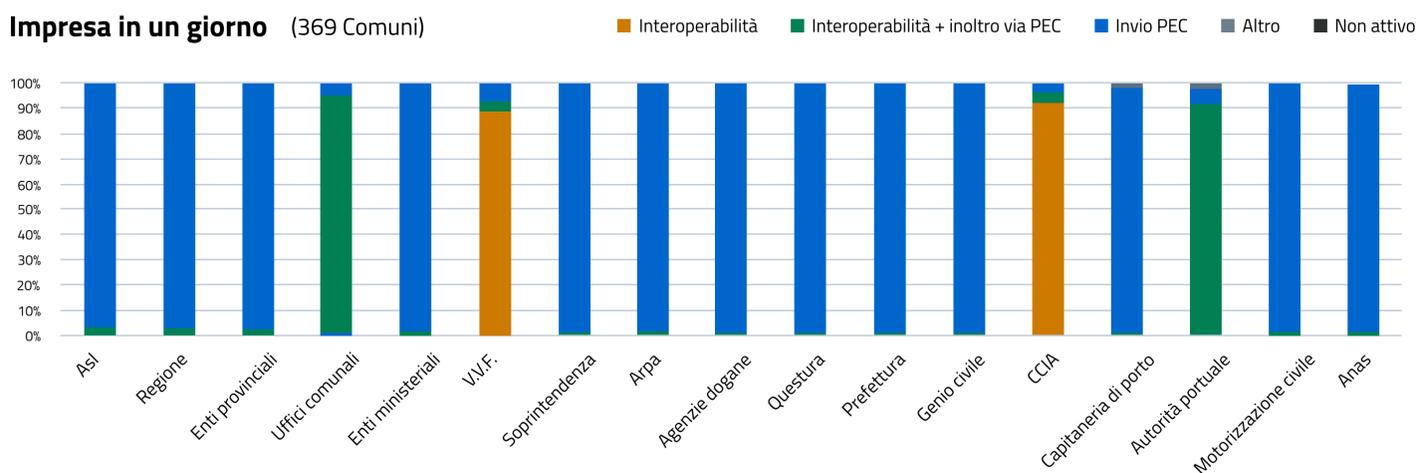
Distribuzione tra sportelli singoli e associati

Singoli **21%**
Associati **68%**
Info non disponibile **11%**



Evidenze sulle modalità di inoltro delle pratiche agli Enti Terzi

Impresa in un giorno (369 Comuni)



Piattaforma autonoma (812 Comuni)

