

Note minime in tema di nuove forme di cittadinanza attiva tra demarchia e beni comuni nel contesto della *smart city**

Silvia A. Frego Luppi

10 luglio 2016

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contributo di un Maestro del diritto amministrativo alla costruzione della cittadinanza attiva: la demarchia. – 3. Il ruolo della cittadinanza attiva nella teoria dei beni comuni. – 4. Le due teorie a confronto. – 5. Forme nuove di coinvolgimento dei cittadini nell'azione pubblica: i patti di collaborazione per la cura dei beni comuni urbani. 6. La *smart city*. Caratteri generali del modello.

1. Premessa

Il presente studio considera il fenomeno della cittadinanza attiva, con una specifica attenzione a un contesto peculiare, quello della *smart city*, in cui i membri delle comunità locali, avvalendosi anche dell'apporto delle nuove tecnologie, sono parte attiva della governance e della gestione.

L'analisi verte in particolare sulle premesse teoriche del coinvolgimento diretto dei cittadini nell'attività di governo e di gestione. Tra le varie possibili ci si sofferma da un lato sulla teoria benvenutiana della demarchia, dall'altro su quella dei beni comuni (o *commons*), teoria quest'ultima vieppiù al centro del dibattito giuridico oltre che economico e politico-sociale, in Italia come a livello internazionale¹. Di esse

* Rielaborazione di un intervento al Convegno di Trento: Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione, 10-11 dicembre 2015.

¹ V. a riguardo tra i principali riferimenti dottrinali: G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, 1968, p. 1243; C. M. ROSE, *The Comedy of the Commons: Commerce, Custom and Inherently Public Property*, 1986, in *Univ. Chicago Law Review* (1986), p. 711; M.A. HELLER, *The Tragedy of the Anticommons: Property in the transition from Marx to Market*, in *Harvard Law Rev.*, 111, 1997, p. 662; E. OSTROM, *Governing the Commons. The evolution of Collectice Action*, Cambridge University Press (1990), *Governare i beni collettivi*, Marsilio Editori, Venezia, 2006, (premio Nobel per l'economia); J.M. BUCHANAN, Y.J. YOON *Majoritarian Management of the Commons* in *Economic Inquiry*, 39, 2001, p. 396; L.A. FENNELL, *Common Interest Tragedies*, in *Northwestern Univ. Law Rev.*, 98, 2004, p. 90; C. HESS, *Mapping the New Commons*, 2008; M. HARDT, T. NEGRI, *Commonwelt*, Cambridge, Harvard University Press, 2009, trad. it. *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Milano, Rizzoli, 2010; v. anche S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in www.federalismi.it, 2013, ove si rinviene ulteriore bibliografia in argomento a livello internazionale e si sottolinea come dal 2010 vi sia stata un'esplosione di interesse per questo tema non solo in Italia ma nella maggior parte dei paesi europei. Lo stesso può affermarsi per i Paesi dell'America latina e per gli Stati Uniti, anche se qui il tema dei *commons* ha una tradizione di studio più risalente. A NESPOR, op. cit. si rinvia anche per una sintesi delle varie tappe in cui si è sviluppata la storia dei beni comuni. La teoria ha, come noto e

poi si mettono in luce alcune implicazioni, considerando taluni aspetti della cittadinanza attiva oggi.

Alla base si pone quale pilastro fondante il principio filosofico-giuridico di sussidiarietà orizzontale che, come noto, pone in primo piano il ruolo della società civile rispetto a quello (e nei confronti) delle istituzioni. Di esso peraltro non si intende operare un approfondimento in questa sede, dandosi semplicemente atto della sua esistenza e specifica rilevanza. Infatti, le lontane radici filosofiche e la più recente costituzionalizzazione del principio sono state oggetto di così numerosi, approfonditi e complessi studi, da non consentire in questa sede non solo una discussione, ma nemmeno un rapido richiamo ragionato degli stessi².

2. Il contributo di un Maestro del diritto amministrativo alla costruzione della cittadinanza attiva: la demarchia

Feliciano Benvenuti appartiene a quella privilegiata categoria di studiosi che riesce a vedere tradotte in diritto positivo molte delle tesi da lui sostenute. Anche per la rilevanza che rivestono in questa sede vanno ricordati gli studi sul tema della partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo, *leit motiv* del suo pensiero e di quelli dei suoi allievi³ nonché vera pietra miliare dell'attuale configurarsi della funzione amministrativa.

come si evince già da queste prime indicazioni bibliografiche, una valenza non solo giuridica ma anche politica e socio-economica. Da ultimo in Italia v. tra gli economisti L.SACCONI, S.OTTONE, *Beni comuni e cooperazione*, il Mulino, Bologna, 2015 e relative note bibliografiche. In generale si osserva poi come la categoria dei beni comuni risulti offuscata da un'aura ideologica (P.DURET, *Taking commons seriously: spigolature su ambiente come bene comune e legitimatio ad causam*, in *Riv.quadr.dir.amb*, 2013, 1).

² Ci si limita quindi ad alcuni principali e recenti riferimenti bibliografici con specifico riguardo alla dottrina giuridica italiana che si è occupata di sussidiarietà orizzontale: R.BIN, *La "sussidiarietà" orizzontale: alla ricerca dei soggetti "privati" in le Istituzioni del federalismo*, 1999, p.5; U.FRAGOLA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo italiano*, in *Riv.amm.*, I, 1999, p. 1121; L. IEVA, *Riflessioni sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento amministrativo italiano*, in *Riv.amm.*, II, 2001, p. 81; G.CLEMENTE DI SAN LUCA, *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2001, p. 582; A.D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13; G.U.RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir.Publ.*, 2002, p. 5; A.ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, *ivi*, p. 53; L.ANTONINI, *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad.cost.*, 2003, p. 635; P.DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, L. MELICA, *Sussidiarietà*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. CASSESE), vol. VI, Milano, 2006, S.STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it* 5/2006; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, *Enc. Dir.*, Annali II, tomo II, 2008, p. 1133; R.PICERNO, *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, in G.C. DE MARTIN E D.BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam Padova, 2010, pp. 3 ss.; L.D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalista e funzione conformativa del sistema normativo in Iustitia*, 2011, p. 249; A. D'ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Pace*, Napoli, 2012, p. 597; F.PIZZOLATO, P.COSTA (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Milano, 2013.

³ Con specifico riferimento ai suoi allievi diretti che si sono occupati di partecipazione al procedimento v. fra i numerosi saggi: U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dalla attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, Id., *Procedura, procedimento*,

Quasi a coronamento della sua riflessione in tema di procedimento, sul finire del suo percorso di studi Benvenuti pubblica un saggio per molti versi quasi visionario: è «Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva», libro del 1994 nel quale si disegna un modello delle relazioni tra società e istituzioni dirompente rispetto alla tradizione a livello di studi come di realtà delle istituzioni, in particolare attraverso l'elaborazione del concetto di demarchia.

Si tratta di una forma di democrazia caratterizzata dall'autogoverno della società, alla cui elaborazione egli perviene sottolineando la centralità dell'uomo e configurando il principio di libertà della persona – principio cardine su cui fa perno l'intera sua sistemica – non solo come garanzia nei confronti delle istituzioni, ma come libertà attiva, mediante la quale i cittadini in forma singola o associata perseguono obiettivi di sviluppo personale e collettivo. Si parla a riguardo di cittadinanza attiva. La demarchia «consiste nel completare la libertà esistente nel campo del privato con quella nuova nel campo del sociale»⁴.

In tale prospettiva il diritto amministrativo deve favorire le più varie forme di partecipazione individuale e comunitaria, sì da consentire alla comunità di farsi coamministrante o amministrante *tout court*. La tesi è che non vi debba essere netta separazione tra cittadini singoli o associati e amministrazione, ma convergenza su un piano paritario nello svolgimento di attività volte a perseguire scopi, programmi comuni, individuati dalle norme giuridiche, dall'amministrazione o dalla stessa società civile, posto che l'istituzionalismo spontaneo può anche tutelare interessi locali non rappresentati nelle strutture ufficiali. Si noti che Benvenuti vuole cambiare l'amministrazione in una «amministrazione sociale» o «diffusa» e al contempo salvaguardare le formazioni spontanee che non devono essere inglobate nell'amministrazione medesima.

Coerentemente con un'impostazione siffatta egli nei suoi studi valorizza le autonomie locali e il livello locale, rispetto a quello statale, in quanto ambito ideale per esercitare la libertà attiva e per realizzare un'amministrazione come manifestazione della società. Va osservato comunque che, nella fase più recente dei suoi studi e, in particolare, nel libro citato, l'attenzione alla funzionalità lo induce ad affermare che il riferimento caso per caso alla funzione, alle sue esigenze dimensionali, è una priorità⁵.

processo – Un'ottica di democrazia partecipativa, in *Dir. amm.*, 2007, III, pp. 77 ss.; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione, La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Studi in onore di E. Guicciardi*, Padova, 1975; G. PASTORI, *Introduzione generale*, in *La procedura amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1965; Id., *La disciplina generale dell'attività amministrativa. Considerazioni introduttive*, in *Quad.reg.*, 1987, pp. 887 ss.; Id. *Interessi pubblici e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione*, in *Scritti in onore di P. Virga*, II, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 1308 ss.

⁴ *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, v. anche in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 2006, vol. I, p. 957 (pubblicazione a cui si fa riferimento nelle note successive).

⁵ *Il nuovo cittadino...* cit., v. in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 2006, vol. I, pp. 902- 903 ove afferma: «I grandi problemi non appartengono più alla gestione delle comunità e del territorio, ma appartengono alla gestione delle funzioni e, in limiti riduttivi, alla gestione dei servizi. Funzioni e servizi che non conoscono il limite personale dato dalla identificazione mediante il confine territoriale. Il valore del territorio dal grande, e cioè da quello dello Stato, al piccolo, e cioè a quello del Comune, è puramente ideale e simbolo di una tradizione mentre costituisce semmai un ostacolo alla libera esplicazione delle attività economiche che si svolgono su scala sempre maggiore».

3. Il ruolo della cittadinanza attiva nella teoria dei beni comuni

Ora, la tesi per cui i cittadini debbono farsi parte attiva e assumere precise responsabilità per il conseguimento di obiettivi d'interesse generale trova analogia centralità nella teoria dei beni comuni, che pure si snoda a partire da premesse culturali e da riferimenti in parte diversi.

In questa teoria l'attenzione è rivolta appunto ai beni comuni. Al di là della nota difficoltà, specie in ambito giuridico, di una definizione della categoria⁶, sembra a riguardo rinvenirsi una qualche convergenza attorno all'idea che si tratta di *res* che producono utilità di valore sociale, collegate all'esercizio di diritti fondamentali della persona, cosicché la comunità cui pertiene il bene, nel senso che è potenzialmente destinataria di quelle utilità o ne fa concretamente uso, dovrebbe poterne fruire in condizioni di uguaglianza e con regole tali da evitarne il depauperamento⁷, anche a tutela delle generazioni future⁸.

Affinché si abbia corretta gestione e non si consumi la cd. tragedia dei *commons*⁹, la collettività di volta in volta individuata di cittadini/utenti del bene comune deve averne responsabilmente cura, in collaborazione con i pubblici poteri o

⁶ Sulla difficoltà di dare una nozione e di delineare i contorni della categoria concorda persino l'Autore del cd. manifesto dei beni comuni, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2012, il quale a p. 53 riconosce «l'estrema ampiezza e flessibilità della nozione ed anche la difficoltà di racchiuderla nelle tradizionali classificazioni giuridiche (beni o servizi?)». In termini analoghi v. D. BOLLIER, *Lo sviluppo del paradigma dei beni comuni*, in C. HESS, E.OSTROM, *Understanding Commons as Knowledge*, Boston, 2007, trad.it. *La conoscenza come bene comune*, Milano, Bruno Mondadori, 2009.V. anche M.R. MARELLA, *Per un diritto dei beni comuni*, in M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre corte, Verona, 2012. Tra chi invece dubita o nega che i beni comuni possano essere considerati una categoria unitaria di beni con uno statuto giuridico unitario v. F.RINALDI, *Proprietà privata, beni pubblici e beni comuni*, in [www.dirittifondamentali](http://www.dirittifondamentali.it), 2014; L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2015.

Esula naturalmente dall'obiettivo di queste brevi note dare un contributo personale alla problematica della definizione e dell'ambito dei beni comuni, la cui sussistenza come categoria, che comunque necessita di ulteriori approfondimenti al fine di una condivisa ricostruzione teorica, viene qui assunta come un dato.

⁷ Questa è l'impostazione fatta propria da S.RODOTÀ nel noto progetto di riforma del codice civile (v. *infra*), *Linee guida per un nuovo codice dei beni comuni*, in U.MATTEI, E.REVIGLIO, S.RODOTÀ, (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, il Mulino, 2007 (il quale tra l'altro rinviene due accezioni di *commons*: quella dell'*open access*, ad esempio il software, e quella di beni comuni imputati a un determinato gruppo di soggetti). Su tale linea v. P. DURET cit.; v. anche L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, il quale pure individua come coordinate su cui si costruiscono i beni comuni: « la strumentalità all'esercizio dei diritti inviolabili dell'uomo e la centralità dell'effettivo godimento dei beni e dunque della concreta soddisfazione degli interessi dei cittadini» p. 7, ma le ritiene indicazioni utili non a individuare un insieme di beni, a «porre costantemente in relazione i diritti inviolabili delle persone che nella comunità vivono con le "risorse di cui il sistema dispone" per garantirne l'effettiva tutela » p.14. Cfr. poi con toni critici nei riguardi della stessa categoria dei beni comuni E.VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari, 2013; F.MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass.dir.civ.*, 2013, p.416.

⁸ R.BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Franco Angeli, Milano, 2008.

⁹ Il riferimento è chiaramente allo studio di HARDIN, cit., a cui in particolare si contrappone lo studio di C. M. ROSE, *The Comedy of the Commons: Commerce, Custom and Inherently Public Property*, cit.

eventualmente anche in via autonoma¹⁰. Fondamentale è che le regole, almeno in parte e in una misura comunque significativa, non vengano poste dall'alto, ma siano previamente negoziate tra i membri della comunità, e poi con le istituzioni, che dunque devono condividere le modalità di *governance* del bene comune senza poi mai allentare il controllo sulla corrispondenza tra scelte effettuate e concreta attuazione.

Secondo alcune impostazioni radicali¹¹ sarebbe proprio il fallimento dell'azione pubblica (considerata anche in una prospettiva intergenerazionale) nel prendersi cura dei beni pubblici, che si è talora tradotta in Italia in contestate scelte di privatizzazione¹², ad imporre che nelle decisioni di *governance*, di gestione e di controllo di tali beni sia coinvolta direttamente la comunità interessata, sì da evitare cattive gestioni pubbliche o inaccettabili esclusioni dall'uso di beni ricondotti alle logiche di mercato in aderenza a quella analisi economica del diritto che è stata definita autorevolmente "l'ideologia giuridica specifica" del neoliberismo¹³.

Non vi è peraltro per lo più la volontà di negare la democrazia rappresentativa, ma di integrarla per garantire maggior spazio a quella diretta e partecipativa¹⁴. La teoria dei beni comuni costituirebbe la risposta «all'insoddisfazione e alla sofferenza per quelle politiche pubbliche che hanno generato l'attuale crisi di fiducia nelle istituzioni e nella rappresentanza politica»¹⁵ e troverebbe una salda base costituzionale nei «doveri di solidarietà politica e sociale» (art. 2) e in particolare in quello di operare per il «progresso materiale e spirituale della società» (art. 4) che implicano inclusione sociale, oltre che ovviamente nell'art. 118 co. 4 che pone il principio di sussidiarietà orizzontale¹⁶.

¹⁰P. DURET cit. mette in luce, attraverso un excursus relativo alle *res in uso publico* e alle *res communes omnium*, antecedenti della tematica dei beni comuni, il ruolo di tutela delle *res* svolto dal cittadino, un ruolo attivo, di potere e di responsabilità.

¹¹In particolare v. tra le impostazioni più radicali quella di U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, cit. secondo cui si dovrebbe procedere a una destrutturazione delle stesse istituzioni. V. anche M.R. MARELLA, cit. e A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, che parla di "mitizzazione" della concorrenza e stigmatizza un pubblico potere che non gestisce più i beni di sua proprietà cosicché i beni comuni sono posti sul mercato a vantaggio di pochi (ma cfr. in termini critici E. VITALE, *Contro i beni comuni*, cit.).

¹²Il riferimento è in particolare ad alcuni interventi legislativi di questo millennio volti a dismettere il patrimonio immobiliare pubblico e a privatizzare i servizi pubblici locali (l. n. 112 del 2002 e art. 35 l. 448 del 2001). Il dibattito sui beni comuni ha conosciuto particolare intensità e diffusione di massa in relazione al cd. referendum del 12-13 giugno 2011 sull'acqua come bene comune (ma in realtà concernente i servizi pubblici locali). V. in tema A. CIERVO, *Il diritto all'acqua, la Costituzione e i beni comuni. Ragionando attorno al libro di Ugo Mattei e Alessandra Quarta, "L'acqua e il suo diritto"*, Roma, Ediesse, 2014 in *Diritto pubblico*, 2014, p. 683.

¹³L'espressione è F. DENOZZA, *Il modello dell'analisi economica del diritto: come si spiega il tanto successo di una tanto debole teoria?* In *Ars interpretandi*, 2013, p. 44

¹⁴A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, p. 58. Non viene necessariamente meno il ruolo delle istituzioni, come talora sembra presumersi (cfr. A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni, Aedon*, 1/2013). Sui vari modelli di democrazia v. D. HELD *Modelli di democrazia*, il Mulino, Bologna, 2006; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti in Dem. e dir.*, 2006, p. 156 ss.

¹⁵M.R. MARELLA, *Per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 9. In tema v. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quaderni cost.*, 2004, p. 852 ss.

¹⁶V. *supra* nota 2. Specificamente sul rapporto tra sussidiarietà orizzontale e teoria dei beni comuni v. D. DONATI, A. PACI (a cura di) *Sussidiarietà e concorrenza: una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2010; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza ed., Bari-Roma, 2011; G. ARENA, C. IAIONE, *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012; L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit..

Come già osservato, si tratta di una categoria che ha una validità essenzialmente euristica, non essendo del tutto definita e condivisa nei suoi aspetti concettuali: nelle varie prospettazioni sono inclusi beni molto eterogenei come l'acqua o un tratto stradale, o beni immateriali come il clima, la salute.

Spesso si tratta di beni pubblici, ma a volte a venire in rilievo sono beni di proprietà privata (una collezione d'arte, ad esempio)¹⁷. Secondo la teoria dei *commons* bisogna infatti andare oltre la tradizionale dicotomia del bene pubblico/privato perché ciò che conta non è la titolarità ma la funzionalità del bene agli interessi della comunità e quindi il suo effettivo ma anche responsabile godimento da parte di quella comunità, evitando che esso possa essere oggetto di diritti esclusivi che ne limiterebbero l'accessibilità in condizioni di uguaglianza. E, si è rilevato, è proprio la fruizione collettiva a esprimerne l'essenza contenutistica¹⁸. La stessa giurisprudenza quando ha usato il riferimento ai beni comuni ha avuto occasione di affermarlo, ritenendo insufficiente «limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati»¹⁹. Invero, si rileva, anche nella Costituzione all'art. 42 si rinviene il riferimento alla «funzione sociale» della proprietà²⁰ e la Costituzione nel prevedere che la proprietà «è pubblica o privata» ha fatto riferimento alla disciplina d'uso e non all'appartenenza soggettiva dei beni²¹. Infine, viene richiamato l'art. 43 Cost. quale norma su cui fondare un governo partecipato dei beni comuni, sì da restituirli alla comunità di utenti e di lavoratori, oltre che alle moltitudini che ne hanno necessità²².

Degna di nota in questo quadro è anche la posizione di chi propone di positivizzare la categoria dei beni comuni come *tertium genus* e procedere a una modifica della disciplina codicistica, sì da agevolare l'individuazione di strumenti

¹⁷ Sulla nozione di bene pubblico importanti riferimenti rimangono lo studio di S.CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969 e quello di V.CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, in *Dig.disc.pubbl.* II, Roma, 1987. Tra gli studi recenti v. P.Grossi, *I beni: itinerari fra moderno e postmoderno*, in *Riv.trim. dir.proc.civ.*, 2012, p. 403. Per una sintesi dell'evoluzione della nozione v. L. MERCATI, *Beni pubblici*, in *Diritto on line, Treccani*, 2012, cit.

¹⁸ P. DURET cit.

¹⁹ SS.UU. civ. 14 febbraio 2011 n. 3665. V. l'approfondimento di F. CORTESE, "Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?" che commenta la sentenza in *Giorn.dir.amm.*, 2011, pp. 1170 ss. V. anche a riguardo E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit.; P.MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Federalismi.it*, 2011; S.LIETO, "Beni comuni", *diritti fondamentali e Stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Pol.dir.* 2011, p. 331, P. DURET, cit.

²⁰ V. sulla nozione di funzione sociale P. RESCIGNO, *Proprietà* (voce) in *Enc.dir.*, XVII, Milano, 1988, p. 272; L. NIVARRA, *La funzione sociale della proprietà: dalla strategia alla tattica*, in *Riv.crit.dir.priv.* 2013, p. 525.

²¹ V. in particolare M. RENNA, *Beni Pubblici* (voce), in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S.CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006.

²² Così U.MATTEI, cit., A.ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, 3, 2013, p. 1. Ma va dato conto della posizione di chi tra i teorici dei beni comuni avanza il timore di una frammentazione della tutela dei diritti e sottolinea il ruolo di garanzia delle istituzioni pubbliche (A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit.). Cfr. anche L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, cit. (e relative note bibliografiche), che contesta una lettura dell'art. 43 Cost. come idoneo a « porsi quale cardine di un assetto di gestione dei beni alternativo alla previsione contenuta nell'art. 42. I comma, Cost. » p. 12 (con la fondamentale bibliografia costituzionalistica di riferimento).

giuridici opportuni per la loro protezione, col fine ultimo di garantire sia la fruizione collettiva, sia la sostenibilità dell'utilizzo²³.

Uno dei principali problemi a riguardo è, come osservato, definire i contorni della categoria. Quali sono i beni che – secondo la definizione della Commissione Rodotà – «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» i quali «devono essere tutelati e salvaguardati anche a beneficio delle generazioni future»? Il progetto contiene un elenco, comunque dichiaratamente aperto. La tendenza a espanderne i contenuti fino a includere elementi sempre più eterogenei quali internet, il genoma, i beni urbani, i servizi pubblici e molto altro ancora, i cd. *new commons*²⁴, ha talora suscitato critiche, per l'incremento di difficoltà che ciò comporta nell'individuare un minimo comun denominatore con sicura valenza giuridica²⁵. La difficoltà definitoria è alla base della proposta di accogliere una nozione di beni comuni dinamica anziché statica, secondo cui essi vanno individuati in contesti concreti, risultando «l'esito di identificazione derivato da una relazione tra soggetti dotati di autonomia, capaci di riconoscere, a partire dai bisogni da soddisfare quei beni che, a prescindere dal regime proprietario, salvaguardano gli interessi di una comunità»²⁶.

²³ Il riferimento è in particolare alla nota Commissione presieduta da Stefano Rodotà, istituita dal Ministero della giustizia con decreto del 21 giugno 2007 per riformare il codice civile in materia di beni pubblici. Il progetto elaborato, che dava riconoscimento ai beni comuni accanto a quelli pubblici e privati, non ebbe però seguito per effetto della fine anticipata della legislatura. V. E. REVIGLIO, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Pol. dir.*, 2008, p. 524; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013. Naturalmente dal progetto rimanevano esclusi i beni comuni sopranazionali, ma, osserva F. MARINELLI, cit., – dopo aver sottolineato la necessità di elaborare uno statuto per questi beni – «è auspicabile ritenere che la tutela e la valorizzazione dei beni comuni abbia una capacità espansiva, che estenda sempre di più le forme di tutela in una dimensione sopranazionale» p. 421.

²⁴ I *new commons* si affiancherebbero ai beni comuni, studiati dalla Ostrom e dalla Rose, 'tradizionali' di cui si avvale una comunità per diritto consuetudinario (si pensi ai boschi, ai pascoli..) e ai beni comuni globali che producono utilità fondamentali per l'esistenza dell'uomo (si pensi alle risorse non rinnovabili, all'ambiente) (v. S. PELLIZZARI, *Beni comuni e servizi: le autonomie e il terzo settore*, ricerca Prin "Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa: coesione e innovazione al tempo della crisi economica, 2016, in corso di pubblicazione). NESPOR, cit. avverte però che «se tutto diventa bene comune (come sta accadendo nell'affollarsi di entità nell'ambito dei new commons), c'è il pericolo della disgregazione della categoria e che, alla fine, niente possa essere davvero protetto». Una recente proposta di sistematizzazione è stata elaborata da V. CERULLI IRELLI e L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, pp. 6 ss. V. anche G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e "le tragedie dell'interesse comune"*, in *Annuario AIPDA*, Edizioni Scientifiche, Milano, 2007, pp. 123 ss.; L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *I beni comuni tra diritto ed economia: davvero un tertium genus?*, in *Pol. dir.*, 2014, pp. 253 ss.

²⁵ V. in particolare L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli Editore, Roma, 2012, p. 11; S. NESTOR, cit.; F. RINALDI, *Proprietà privata, beni pubblici e beni comuni*, cit..

²⁶ Così riferendosi alla prospettiva assunta dall'unità di ricerca di Trento, F. GIGLIONI, *L'Unione europea per lo sviluppo dei beni comuni. Il "diritto delle città"*, in www.labsus.org/2015/09/unione-europea-per-lo-sviluppo-dei-beni-comuni/. La collettività dunque in questa prospettiva partecipa anche alla individuazione dei beni comuni. Ciò tra l'altro risulta in sintonia con la prospettiva relazionale della stessa Ostrom secondo cui un bene comune è «una risorsa condivisa da un gruppo di persone e soggetta a dilemmi, ossia interrogativi, controversie, dubbi e dispute sociali» senza indicazioni quanto alla morfologia del bene.

4. Le due teorie a confronto

Confrontando demarchia e teoria dei *commons* appare comune anzitutto la sottolineatura della centralità e responsabilità della persona²⁷, comune è poi la fiducia nella capacità e volontà del singolo così come delle formazioni sociali di partecipare attivamente e proficuamente alla vita politico-sociale della propria comunità, in contrapposizione a governi e a partiti che hanno talora allontanato i cittadini dall'amministrazione e impedito una effettiva partecipazione all'esercizio delle funzioni. L'individuo in tale prospettiva deve partecipare direttamente al potere, non solo come membro della collettività votante, ma in termini di «partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente e individualmente possono interessarlo o coinvolgerlo»²⁸. Solo così può esprimere un consenso reale. Tratto comune è anche il riferimento costante all'eguaglianza. Su tali basi si costruisce tutto l'impianto teorico che porta all'idea di un'amministrazione diffusa o sociale. Non si nega il ruolo delle istituzioni, ma si rivendica uno spazio in cui la il singolo recuperi un ruolo attivo, che gli consenta di incidere concretamente sui meccanismi di scelta.

Tratti distintivi sono comunque presenti. Benvenuti ha come *focus* la pubblica amministrazione. In ipotesi quindi anche per un passaporto ad esempio si può pensare a una qualche autoamministrazione dei cittadini. Mentre la teoria dei beni comuni si riferisce solo a certi beni ritenuti essenziali.

Ora, è vero che la categoria dei *commons* si è progressivamente allargata nelle elaborazioni degli studiosi che vi hanno fatto riferimento, ma certo non coincide con l'intero ambito dell'attività autoritativa, provvedimentoale. In particolare Benvenuti considera anche situazioni nelle quali si confrontano solo l'interesse affidato alle pubbliche amministrazioni e l'interesse di un singolo, di per sé estranee alla teoria dei beni comuni. Quest'ultima, d'altra parte, ha come tema anche l'estensione, al di là dell'ambito tradizionalmente di riferimento dell'amministrazione, di ciò che va gestito in un'ottica di interesse generale, tema che invece Benvenuti non considera nei suoi studi *de quibus* dove l'estensione del "pubblico" è assunta come un dato. In altri termini, vi è coincidenza solo parziale quanto all'oggetto.

Ciò si ricollega almeno in parte alle diverse premesse storico-culturali e ai diversi obiettivi da cui muovono le due teoriche. Benvenuti muove dalla classica tematica autorità *versus* libertà. Egli vuole anzitutto cambiare l'amministrazione. I teorici dei beni comuni intendono invece risolvere problemi per lo più legati all'evoluzione del sistema economico-sociale. Vi è addirittura chi sostiene che i beni comuni costituiscono di per sé «il nuovo asse di una trasformazione totale che investe lo stile di vita, i rapporti sociali, la struttura economica»²⁹. Il dibattito a riguardo non è solo giuridico, ma, e forse anzitutto, politico-economico.

L'attenzione a certi beni fondamentali per l'individuo e la società è legata – oltre che a più generali considerazioni circa il rischio certo non nuovo di una gestione

²⁷ Basti richiamare S. RODOTÀ, uno dei massimi esponenti della teoria dei beni comuni quando in *Dal soggetto alla persona*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 25 sottolinea la «costituzionalizzazione della persona».

²⁸ In questi termini specificamente F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino...* cit., p. 911

²⁹ A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il "pubblico" e la Costituzione*, cit.

pubblica del bene inefficiente e corrotta³⁰ – anche a una delusione circa la capacità dei pubblici poteri di far fronte alle sfide che eventi nuovi come la globalizzazione, il problema ambientale ma anche la crisi economica hanno posto. Quest'ultima in particolare ha determinato non di rado la scelta da parte delle istituzioni di privatizzare beni comuni col conseguente affermarsi di logiche di profitto a favore di determinati soggetti e il rischio di generare disuguaglianze sociali, esclusioni e talora un depauperamento incontrollato della risorsa stessa. Ma sussiste anche un rischio ulteriore che attenta dottrina ha rilevato e cioè il sottoutilizzo di un bene comune, a discapito dell'interesse della collettività, quale può discendere da una frammentazione estrema dei diritti di uso: è la cd. tragedia degli anticomuni³¹. Su queste considerazioni si fonda l'idea di sottrarre alla mera qualificazione pubblicistica/privatistica determinati beni individuati come comuni, visto che né la proprietà pubblica né quella privata sembrano in grado di averne cura in modo adeguato. I fautori della teoria dei beni comuni criticano per lo più alcune delle più recenti riforme dell'ordinamento amministrativo che, in nome dell'efficienza economica, hanno ad esempio ridotto il sistema dei controlli preventivi nei confronti di attività private non di rado atte ad incidere sfavorevolmente sui beni comuni³². Un fenomeno che invece, seppur con le dovute cautele, nella prospettiva benvenutiana può leggersi come positivo per i suoi "vantaggi" sul versante del rapporto autorità-libertà.

Questa attenzione specifica per determinati beni che come categoria necessitano di una tutela e di una «sorveglianza collettiva»³³ da parte della comunità di riferimento manca in effetti nello schema benvenutiano, fermo restando che anche Benvenuti rileva come il sorgere dell'istituzionalismo spontaneo sia legato proprio alla tutela di interessi come l'ambiente. La teoria dei beni comuni può dunque operare anche come un'integrazione rispetto allo schema della demarchia di cui in effetti sembra perciò costituire anche un particolare e importante ambito di sviluppo, al di là del riferimento tradizionale alla dialettica autorità-libertà.

Nella prospettiva dei beni comuni, la costruzione di una categoria di beni, spesso fondamentali come l'acqua o l'aria, che risulta slegata dall'alternativa pubblico/privato, conferisce un ruolo centrale alla comunità di riferimento nelle scelte di *governance*, nonché la stessa gestione nella misura in cui essa se ne voglia far carico.

Problema comune ai due approcci è costituito dal fatto che in alcuni casi risulta complicato individuare la comunità di riferimento³⁴. Coerente con la teoria dei beni comuni è che l'intervento di cura di tali beni sia «aperto a tutti, senza ulteriore titolo di legittimazione», singoli o formazioni sociali «stabilmente organizzate o

³⁰ V. per tutti ancora E. OSTROM, cit., e U. MATTEI, cit.

³¹ V. G. NAPOLITANO, *I beni comuni e le tragedie dell'interesse comune*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ, (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, il Mulino, Bologna, 2007. A riguardo le fattispecie concernono ad esempio i diritti d'uso sulle reti di telecomunicazione, il brevetto sulle decodificazioni del DNA umano.

³² Chiaro è il riferimento alle politiche di semplificazione e di liberalizzazione poste in essere in quest'ultimo ventennio. V. a riguardo R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, 1, 2014, pp. 209 ss. e relative note bibliografiche.

³³ R. LOMBARDI, cit., p. 212.

³⁴ V. le considerazioni a riguardo di L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, cit e di A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit.

meno»³⁵, con la consapevolezza che in molti casi è una dimensione ridotta ad agevolare una *governance* e una gestione partecipate³⁶ e che comunque va evitato «lo smarrimento del principio di terzietà della mediazione istituzionale e [del] deperimento della sfera pubblica»³⁷.

Benvenuti utilizza in proposito il termine cittadino (senza ulteriori precisazioni), forse perché la sua attenzione è specificamente rivolta al rapporto con la pubblica amministrazione, ove la relazione di appartenenza si esprime di regola in termini di cittadinanza, ma, invero, il riferimento al “cittadino” non pare in questo contesto così significativo, intendendo probabilmente Benvenuti solo “persona con dei diritti che assume un ruolo attivo”³⁸.

Più interessante il dato per cui Benvenuti tende a valorizzare, come spesso i teorici dei beni comuni, gli enti locali³⁹. Tuttavia come già accennato nella teoria benvenutiana, più centrata sull'amministrazione, si ragiona col binomio ente-funzione, mentre nella teoria dei *commons* si parte dai beni e poi per ciascuno di essi si individua la comunità di riferimento che potrà non coincidere con questo o quell'ente.

I teorici dei beni comuni tengono conto delle opportunità che le nuove tecnologie digitali⁴⁰, meno sviluppate al tempo di Benvenuti, possono apportare per impostare in modo nuovo e alternativo la *governance* dei *commons*. Queste stesse tecnologie sono d'altra parte utili per la trasformazione della pubblica amministrazione secondo la visione benvenutiana. E in particolare risultano specialmente funzionali a quell'idea di cittadinanza attiva che non delega al pubblico potere ma dialoga con esso e applica regole di *governance* e di gestione negoziate e condivise dal basso, profilo questo, che accomuna le due impostazioni e ne costituisce da un lato un profilo essenziale, dall'altro un comune punto di arrivo.

Ciò detto, va riconosciuto che la teoria della demarchia come quella dei beni comuni non sempre contengono esaustive indicazioni sulle modalità con cui esse debbano in concreto essere applicate, tendono a essere relativamente astratte. Il modello benvenutiano peraltro propone un'attenzione assai maggiore alle regole sul procedimento e di esso potrebbe giovare la teoria dei beni comuni ove l'elemento della partecipazione assume un ruolo centrale.

³⁵ Secondo ad esempio la chiara lettera dell'art. 4 del regolamento di Bologna sui beni comuni.

³⁶ La stessa Ostrom ritiene necessario che la comunità che si prende cura del bene non sia troppo numerosa. È chiaro però che ci sono beni la cui valenza globale rende difficile o impossibile perimetrare la comunità locale che definisca le regole d'uso. Questo accade ad esempio in ambito ambientale, la tutela dei ghiacciai, quella degli oceani...: se ne devono occupare organismi internazionali? Come si realizza la partecipazione? sono problemi aperti. V. in tema E.A. CLANCY, *The Tragedy of Global Commons*, in *Global Legal Studies J.*, 5, 1998, p. 601; nell'ambito della dottrina italiana v. il contributo di F.SPAGNUOLO, *Partecipazione, democrazia e diritto amministrativo nella governance del sistema terra*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, 3.

³⁷ L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni*, cit. p.115

³⁸ Sulla nozione di cittadino “che partecipa” v. G.C. DE MARTIN E D.BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, cit.

³⁹ Ma cfr. A. LUCARELLI, cit., il quale osserva che le nuove competenze dei comuni in nome del principio di sussidiarietà verticale hanno frammentato il governo e la gestione dei beni comuni i quali richiedono, pur nel rispetto delle identità locali, omogeneità in quanto tesi alla tutela di diritti fondamentali. Invero, ci pare, ciò dipende dal tipo di bene comune oggetto di considerazione.

⁴⁰ L.GALLINO, *Tecnologia e democrazia. Conoscenze tecniche e scientifiche, come beni pubblici*, Einaudi, Torino, 2007

È comunque possibile considerare l'uno e l'altro approccio come essenziali premesse teoriche di alcune nuove forme di coinvolgimento dei privati che si vorrebbe si diffondessero nelle amministrazioni locali. Ci si riferisce in particolare ai cd. patti di collaborazione per la cura dei beni comuni urbani e poi quel peculiare contesto di coinvolgimento della cittadinanza che è la *smart city*.

5. Forme nuove di coinvolgimento dei cittadini nell'azione pubblica: i patti di collaborazione per la cura dei beni comuni urbani.

La partecipazione diretta dei cittadini alle scelte amministrative ha ormai in Italia una lunga storia. Dagli anni Settanta alla legge n. 241 del 1990 vediamo un percorso di crescente valorizzazione.

Più di recente il coinvolgimento dei cittadini non solo nelle scelte riguardanti i beni comuni urbani ma anche nella cura dei beni stessi trova nella legislazione statale un qualche riconoscimento nella previsione che gruppi di "cittadini organizzati" possano presentare all'ente locale proposte per la realizzazione di opere di interesse locale senza oneri per l'ente locale; le spese per la progettazione e per realizzazione sono parzialmente detraibili dalle imposte sul reddito (art. 23 l.n. 185 del 2008 conv. in l. 2 del 2009, ma v. più di recente art. 24 d.l. 133 del 2014 conv. in l. n. 164 del 2014 e artt. 189 e 190 d.lgs. n. 50 del 2016). La normativa è espressione della volontà di valorizzare la partecipazione civica in ambito locale (oltre che invero di raggiungere obiettivi di interesse generale senza un impegno finanziario eccessivo per il soggetto pubblico).

Assai interessanti nel disegnare un ruolo forte della cittadinanza attiva risultano alcuni regolamenti di recente adottati in numerosi enti locali. Si tratta di discipline che si propongono di realizzare processi di ristrutturazione urbana ove i profili del risparmio energetico, della razionalizzazione del trasporto, della riqualificazione del suolo, della diffusione della conoscenza, della coesione sociale e quant'altro incida sulla qualità della vita dei cittadini, siano valutati e gestiti con il massimo coinvolgimento di cittadini/utenti⁴¹.

In un tale contesto il legislatore locale ha disciplinato forme di collaborazione fra amministrazione e cittadini nel governo e nella gestione dei beni comuni, valorizzando la cooperazione dell'utenza. A riguardo è diretto il legame con la teoria dei beni comuni risultante anche dal coinvolgimento di laboratori di ricerca ad essa legati nella definizione delle politiche⁴². In questo caso l'interesse della comunità nei confronti di un certo bene si traduce nella condivisione di scelte quanto alle modalità di utilizzo di quel bene nonché in un intervento gestionale diretto, in un sistema di amministrazione condivisa. Esempio, ma certo non unico, il caso di Bologna, ove si prevede che l'amministrazione comunale stipuli un "patto di collaborazione" con i singoli o le formazioni sociali circa le modalità del loro intervento di cura di un bene

⁴¹ Esempi in A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti*, in *Giustamm.*, 2015 che menziona l'esperienza di Bergamo, quella di Lecce, quella di Bologna,.....

⁴² Per una diffusione maggiore del modello di amministrazione condivisa sta lavorando in effetti il Laboratorio per la sussidiarietà (Labsus), attraverso la promozione presso gli enti locali di uno schema di regolamento ad hoc, volto ad disciplinare giuridicamente ruoli e responsabilità dei cittadini attivi e delle amministrazioni per un intervento condiviso e strutturato sui beni comuni urbani.

comune. In tale contesto si disciplinano alcune questioni giuridiche che si pongono a fronte di queste nuove fattispecie.

Numerose sono le applicazioni concrete di tale previsione⁴³. Ma come si inserisce nel contesto normativo il patto di collaborazione, che valore giuridico ha? Come si inserisce nel sistema giuridico tradizionale? Benvenuti se lo sarebbe chiesto perché nel suo approccio la questione appare oggettivamente centrale anche in un'ottica di garanzia di chi si ritiene leso o comunque dissenta dalle soluzioni. Il livello degli studi nella prospettiva dei beni comuni invero non sembra sinora aver approfondito questioni come la natura giuridica di accordi siffatti, degli atti partecipativi, il loro valore. Vi è una certa spinta all'informalità, ma è un dato storico; si è operato sinora in una fase iniziale e non di gestione su larga scala dove emergono conflitti e si devono individuare modelli per risolverli.

6. La *smart city*. Caratteri generali del modello

La vera novità di questi anni anche a proposito della cittadinanza attiva è però l'idea di "*smart city*", o "*smart community*". A riguardo, in assenza di una definizione giuridica e di una nozione condivisa in letteratura⁴⁴, si può osservare come l'espressione venga in genere utilizzata per indicare specificamente una comunità che si avvantaggia delle grandi opportunità offerte dalle nuove tecnologie informatiche e delle comunicazioni, per riorganizzare l'azione amministrativa locale e in particolare le modalità di governo e di gestione di determinati beni e servizi.

Nel contesto di un generale interesse per lo sviluppo delle nuove tecnologie digitali trova spazio nella normativa un qualche riferimento al fenomeno della *smart city/community*.

⁴³ Sul sito <http://www.comune.bologna.it/comunita/beni-comuni> è pubblicato l'elenco delle relative fattispecie. A monte si pone la legge della Regione Emilia-Romagna n. 19/2014, contenente «Norme per la promozione e il sostegno dell'economia solidale» la quale, definiti come "Beni comuni" «beni materiali ed immateriali per i quali deve essere garantito il diritto di accesso e fruibilità da parte della collettività, tutelati, gestiti attraverso un sistema di relazioni sociali fondate sulla cooperazione e sulla partecipazione attraverso la promozione di una cultura che riconosca la dipendenza reciproca tra beni e comunità.» (art. 3 lett. h), all'art. 4 afferma che la Regione incentiva il coinvolgimento dei cittadini nella gestione attiva dei beni comuni «attraverso strumenti istituzionali che prevedano la partecipazione diretta dei cittadini e che siano deputati a vigilare sul rispetto dei principi e sul perseguimento degli obiettivi enunciati all'art. 1 della presente legge» cioè «principi di eticità e giustizia, di equità e coesione sociale, di solidarietà e centralità della persona, di tutela del patrimonio naturale e legame con il territorio».

⁴⁴ V.: A. CASINELLI, *Le Città e le Comunità intelligenti* in *Giorn.dir.amm.*, 2013, fasc.3 p. 243; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti*, cit.; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amministrativo*, 2015, p. 1268. La dottrina giuridica solo di recente si è interessata al tema già oggetto di attenzione da parte di altri studiosi come in particolare economisti e sociologi. Il riferimento di queste prime note è specificamente all'Italia. Per quel che riguarda l'estero si può rinviare per un primo approccio al tema a: CARAGLIU, A., DEL BO, C. and NIJKAMP, P., *Smart cities in Europe. Journal of Urban Technology*, 18(2), pp. 65-82, p. 2011; GIFFINGER, R., FERTNER, C., KRAMAR, H., KALASEK, R., PICHLER-MILANOVIĆ, N. and MEIJERS, E., *Smart cities: ranking of European medium-sized cities*. Wien: Wien University of Technology, 2007; KOMNINOS, N., *Intelligent cities and globalisation of innovation networks*. New York: Spon Press, 2008. M. SHEPARD (a cura di), *Sentient City. Ubiquitous computing, architecture, and the future of urban space*, Cambridge, 2011.

Anzitutto, a livello di diritto europeo va messa in risalto la previsione che si pongano politiche coerenti con «*A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*» (così la Comunicazione Europea del 3 marzo 2010 ha definito l'oggetto dell'atto *Europe 2020*)⁴⁵. Queste indicazioni si traducono soprattutto in specifiche direttive di settore: si pensi ad esempio alle Direttive in materia di trasporto intelligente (Direttiva 2010/40 UE) o in materia di efficienza energetica in ambito edilizio (Direttiva 2010/31 UE, Direttiva 2012/27 UE)⁴⁶.

Nel nostro ordinamento solo di recente invero il legislatore ha fatto esplicito riferimento alla *smart community*, allorchè ha incentivato l'utilizzo delle tecnologie digitali⁴⁷. Il d.l. n. 5 del 2012 (cd. decreto Semplifica Italia) istituisce, nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea, l'Agenda digitale italiana e all'art. 47 co.2 *bis* 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». L'obiettivo risulta ribadito dal d.l. n.179 del 2012, cd. Decreto crescita 2.0. (artt. 19 e 20)⁴⁸, ove il legislatore promuove le opportunità offerte dalla digitalizzazione per «lo sviluppo delle comunità intelligenti», oltre che per la ricerca e l'innovazione industriale⁴⁹. Vengono in particolare definite varie azioni tecniche affidate al coordinamento dell'Agenzia per l'Italia Digitale (istituita con dl 83 del 2012 art. 19)⁵⁰.

Si noti come spesso a venire in rilievo nelle esperienze di *smart city*⁵¹ siano i *commons*, i cd. beni comuni urbani, come un edificio abbandonato, un bene culturale o attività volte alla tutela di *commons*, come la raccolta dei rifiuti (igiene pubblica), l'organizzazione della mobilità (sicurezza/ambiente), etc. In questo processo riorganizzativo le medesime tecnologie offrono vantaggi non solo sul piano dell'efficienza, ma anche sul piano della partecipazione sociale e della sussidiarietà orizzontale. Il loro utilizzo può infatti in linea di principio favorire l'assunzione da

⁴⁵ Analoga attenzione alla trasformazione della città nella Dichiarazione di Toledo del 2010 «Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee» in www.smartcity.anci.it.

⁴⁶ Per ulteriori indicazioni sulle iniziative europee a favore delle smart cities, come in particolare la stesura di bandi sul tema *de qua* v. A. CASINELLI, *Le Città e le Comunità intelligenti*, cit.

⁴⁷ V. per quel che concerne l'esperienza italiana la ricognizione operata da A. CALAFATI (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli Editore, Roma, 2015.

⁴⁸ Per un commento al decreto 179 del 2012, conv. dalla l. n. 221 del 2012, v. L.FIORENTINO, *Il decreto legge Crescita 2.0": un provvedimento ad efficacia differita*, in *Giorn.dir.amm.*, 2013, fasc. 3, pp. 223 ss.

⁴⁹ V. in tema E.CARLONI, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn.dir.amm.*, 2012, 11, p. 1041.

⁵⁰ Sempre più diffusa appare la consapevolezza che l'adozione delle tecnologie digitali costituisce un elemento fondamentale per la partecipazione dei cittadini così come per la competitività economica del Paese, anche se in una fase di crisi economica non è facile reperire le ingenti risorse che sarebbero necessarie per un adeguato sviluppo del sistema in tale direzione. Peraltro, come viene riconosciuto, il Ministero competente (MIUR) ha con vari bandi di ricerca destinato una quota della spesa pubblica alla realizzazione di strumenti innovativi che favoriscano un'economia digitale (v. per maggiori dettagli E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, cit.)

⁵¹ V. la rassegna dei progetti avviati e in corso in www.osservatoriosmartcity.it (a cura dell'Osservatorio Nazionale Smart City dell'Anci)

parte della cittadinanza di un ruolo forte, da protagonista nella governance e nella gestione: si tratti degli utenti di un bene comune che se ne prendono cura autonomamente o in collaborazione con l'amministrazione, si tratti del cittadino che deve rapportarsi con l'amministrazione o farsi amministrazione nell'ambito dell'attività provvedimentale, si tratti della cittadinanza che deve operare scelte di *governance*.

La *community* che deve configurarsi come *smart* viene per lo più individuata nella collettività di una città e infatti molto diffusa è l'espressione "*smart city*". L'obiettivo, si rileva, è quello di migliorare la qualità di vita attraverso la predisposizione di politiche, che sono dunque definite *smart*, cioè "intelligenti", poiché, proprio grazie alle suddette tecnologie, in linea di principio sono da un lato frutto di conoscenze diffuse e talora di decisioni condivise dalla cittadinanza/utenza interessata e dall'altro idonee a ottimizzare spazi e risorse in un'ottica di crescita sostenibile, coerentemente anche con una sempre più elevata e diffusa, quanto meno nelle democrazie occidentali, sensibilità ambientale⁵². In tal modo la città può essere rimodellata in modo coerente ai suoi specifici bisogni. Peraltro, non è che dette politiche debbano avere la città, cioè l'istituzione comunale o la città metropolitana, come referente sempre necessario, posto che le scelte, anche quelle relative ai *commons* possono concernere un'utenza più ampia, (che coinvolge quindi i cittadini di più comuni o di livelli istituzionali diversi) e talora anche più ristretta come ad esempio quella di un quartiere (nel qual caso peraltro l'istituzione comunale resta quale interlocutore necessario). Pure Benvenuti, come ricordato, sottolineava la rilevanza della funzione rispetto alla scelta dell'istituzione o delle istituzioni di riferimento. Alla luce di ciò, anche se l'ambito comunale risulta per ragioni storico-giuridiche la dimensione elettiva per la predisposizione delle politiche anzidette, forse appare preferibile l'utilizzo della più flessibile espressione di "*smart community*"⁵³, che ha anche il pregio di evidenziare il ruolo attivo dei soggetti che ne fanno parte⁵⁴. Del resto il principio di sussidiarietà (nella sua accezione verticale, che come noto concerne i rapporti fra le istituzioni), su cui si fonda anche giuridicamente la centralità del Comune, convive nella Carta costituzionale con i principi di adeguatezza e differenziazione e quindi con il valore della flessibilità (art.118 co. 1).

⁵² Scrive G. DOMINICI, *Smart cities e communities: l'innovazione nasce dal basso*, in www.forumpa.it 2015, «le *Smart cities* sono le città che creano le condizioni di governo, infrastrutturali e tecnologiche per produrre innovazione sociale, per risolvere cioè problemi sociali legati alla crescita, all'inclusione e alla qualità della vita attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei diversi attori locali coinvolti: cittadini, imprese, associazioni». All'A. si rinvia anche per una indicazione di massima circa la casistica nazionale e internazionale a riguardo.

⁵³ C'è chi sottolinea invece (solo) la necessità di considerare un ambito territoriale più esteso rispetto alla città, essendo le città in Italia spesso di dimensioni troppo piccole per politiche integrate dai vari punti di vista di cui si è detto, e quindi fa riferimento alla nozione di *smart land*, dove città e paesi limitrofi danno vita a un'unica realtà digitale. V. A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla Smart City alla Smart Land*, Venezia, Marsilio Editore, 2014.

⁵⁴ Non per caso, talora, «il concetto di "*smart city*" è utilizzato per indicare [esclusivamente] una città caratterizzata dall'integrazione tra strutture e mezzi tecnologicamente avanzati proiettata verso politiche di crescita sostenibile al fine di ottenere un miglioramento degli standard qualitativi della vita umana» (E.FERRERO, cit. p. 1269) senza alcun riferimento espresso quindi al ruolo di partecipazione attiva dei cittadini. Il nostro legislatore sembra preferire l'espressione di Comunità intelligenti; è tale infatti l'espressione utilizzata nel decreto n. 179 del 2012 che al tema dedica un'apposita sezione (VII).

Risulta dunque centrale in un modello di *smart city/community* il ruolo da protagonista della collettività, i cui membri – *smart citizen* – possono in linea di principio molto più facilmente che al tempo di Benvenuti accedere a tutte le informazioni rilevanti per la singola fattispecie, connettersi fra di loro e con le istituzioni in modo continuativo per uno scambio di informazioni e di idee in tempo reale, organizzare incontri aperti a chiunque, dandovi la massima pubblicità. La possibilità poi che le riunioni abbiano carattere virtuale favorisce la partecipazione di molti, e quindi l'impegno civico, in particolare tutte le volte in cui le distanze potrebbero costituire un ostacolo forte. Consultazioni, sondaggi o anche semplici segnalazioni *on-line* e progettazione partecipata si possono tradurre in un metodo di governo e di gestione condiviso. Il coinvolgimento di molti e financo di tutti alla vita della comunità locale – quale consentito appunto in una *smart community* – oltre a rafforzare l'identità di quella comunità, comporta la possibilità di avviare processi che sono costruiti davvero collettivamente, sia che essi individuino progetti – il cd. *codesign* – sia che essi si traducano in mere attività gestionali. È l'affermarsi della cd. cyberdemocrazia⁵⁵. Ci si può chiedere, peraltro, quale debba essere a riguardo l'equilibrio tra formale e informale, tra giuridicamente rilevante e non tale: questione centrale nell'approccio benvenutiano (e in generale, invero, nella tradizione giuridica), non sempre allo stesso modo negli studi dei teorici dei beni comuni, ma che pare ineludibile.

Il modello delineato dovrebbe conseguire significativi effetti sul piano del buon andamento⁵⁶. Per esempio potrebbe agevolare il superamento di uno dei limiti classici della partecipazione come tradizionalmente realizzata. Si allude alla tendenza delle amministrazioni che affidano a vario titolo un bene o un servizio, quale ad esempio l'erogazione di un servizio sociale a organizzazioni del terzo settore, a favorire gli *insider* rispetto agli *outsider*. Si tratta di un fenomeno spesso rilevato e stigmatizzato, e che può essere meglio contrastato in un modello di *smart community* dove le relazioni sono note, aperte e controllabili in modo continuativo. Può poi considerarsi un assioma il fatto che l'incremento di informazioni con l'adozione del sistema degli *open data* e lo scambio di idee con *feedback* diretti comporti di regola l'individuazione di soluzioni più adeguate in quanto consapevoli dei vari fattori in gioco, nonché decisioni della pubblica amministrazione di più agevole implementazione in quanto prima condivise dalle comunità interessate secondo un processo aperto di *bottom-up*, che mette al centro la persona e la qualità della vita, non l'infrastruttura. È la città digitale al servizio dell'uomo, direbbe il Benvenuti, e non viceversa.

Le istituzioni pubbliche in tale prospettiva mantengono un ruolo di rilievo, rendendosi sempre necessario anzitutto un intervento regolativo di guida – più forte nella prospettiva di Benvenuti tradizionale-garantista, meno in quella dei beni comuni – ed economico di promozione delle nuove tecnologie digitali e di sostegno dei

⁵⁵ "Cyberdemocrazia" è l'opera fondamentale del filosofo francese P. LÉVY, trad. it., 2008 (www.mimesisedizioni.it). V. anche L. ROCCA, *Partecipare in rete. Nuove pratiche per lo sviluppo locale e la gestione del territorio*, il Mulino, Bologna, 2010. Peraltro, considerazioni critiche di carattere generale nei confronti della rete in U. MATTEI cit., pp. 87 ss.

⁵⁶ Tra i contributi più recenti sul principio che danno conto della bibliografia in materia v.: I. SIGISMONDI, *Il principio di buon andamento tra politica ed amministrazione*, Jovene Editore, Napoli, 2011; A. CERRI, *Imparzialità e buon andamento nella pubblica amministrazione*, in *Dirittoonline-Treccani*, 2013.

modelli partecipativi alla *e-governance*, oltre che di incentivo a comportamenti virtuosi dei cittadini (si pensi alla materia ambientale). Si dovrebbe poi riconoscere realisticamente che le sole energie dei cittadini non sono sufficienti, che non ci si può affidare in via esclusiva alla cittadinanza attiva per la governance e la gestione in concreto dei beni comuni urbani, e analogamente per lo svolgimento dell'attività amministrativa provvedimentale forme di autoamministrazione non dovrebbero elidere l'intervento della pubblica amministrazione che dunque non scompare, ma mantiene almeno in parte gli odierni poteri e compiti, pur decidendo in modo più partecipato e rinunciando a ogni pretesa di esclusiva nel campo dell'agire riferibile ai beni comuni.