



10 LUGLIO 2024

Divario territoriale, governo del
territorio e innovazione: un
approfondimento

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia



Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*

di Paola Lombardi

Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Lo scritto si propone di svolgere alcune riflessioni sul contributo che le nuove tecnologie possono offrire per agevolare il superamento del divario territoriale in Italia nella prospettiva del governo del territorio. Il saggio cerca di mettere in luce il ruolo che a questi fini è possibile riconoscere oggi alle pubbliche amministrazioni, ragionando in particolare sull'importanza dei principi in funzione di guida dell'attività amministrativa, anche in relazione alla centralità assunta dal principio dello sviluppo sostenibile a seguito della riforma degli art. 9 e 41 Cost.

Title: Territorial Divide, Territorial Governance and Innovation: a study

Abstract [En]: The essay proposes some reflections on the contribution of new technologies on overcoming the territorial gap in Italy, in the perspective of land governance. More specifically, this study attempts to highlight the role of public administration, focusing on the importance of principles as a guide of administrative activity. Among these, the principle of sustainable development – which can be found in the Italian Constitution, as a result of the recent amendment of Articles 9 and 41 – will be examined.

Parole chiave: Divario territoriale; Governo del territorio; Intelligenza artificiale; Innovazione; Sviluppo sostenibile

Keywords: Territorial Divide; Territorial Governance; Artificial Intelligence; Innovation; Sustainable Development

Sommario: 1. Introduzione. 2. Alcune considerazioni sul superamento dei divari territoriali alla luce del PNRR e dell'Agenda 2030. 2.1. “Città e Comunità sostenibili”: un focus sulle *Smart Cities*. 3. Dalla città ai territori: prospettive d'innovazione. 4. Conclusioni, tra costituzionalismo ambientale e forza dei principi.

1. Introduzione

Appare del tutto condivisibile l'affermazione secondo cui la c.d. “questione meridionale”, in origine prevalentemente inquadrata nella prospettiva del divario economico e territoriale che riguarda PIL, competitività, investimenti, occupazione, dotazioni di infrastrutture e di servizi¹, sia ormai da tempo divenuta una vera e propria “questione istituzionale”, cioè un insieme di problemi connessi all'amministrazione e al governo locali, alle regolazioni territoriali, al capitale sociale e alla cultura delle regole².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in L. BIANCHI-B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 12-13. Sul punto anche F. PEDACE, *Gli obiettivi di sviluppo sostenibile e il ruolo delle Regioni*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 165.

² C. DONOLO-T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2013, pp. 191-192.



Guardando ai territori nei quali si concentra la maggior parte della popolazione – e, pertanto, la maggior quantità dei problemi suddetti – la “questione meridionale” potrebbe addirittura essere letta come “questione urbana” o, ancora meglio, come “questione metropolitana”, perché è nelle grandi aree urbane del Sud (grandi per demografia, estensione territoriale e concentrazione di attività) che emergono gli aspetti più critici del mancato sviluppo e del degrado nelle loro molteplici manifestazioni.

E ciò sul presupposto per il quale, nei centri di minor estensione territoriale, non importa se più o meno urbanizzati, sembra più facile il raggiungimento di un’elevata qualità della vita, anche attraverso un maggiore equilibrio tra innovazione e tradizione.

Se tutto questo è vero, occorrono quantomeno due precisazioni.

Parlare di centri con minore estensione territoriale significa parlare soprattutto di territori interni, sovente montani, che si presentano spesso fragili per condizioni fisico-geografiche, ambientali e per processi modificativi della vita sociale intervenuti nel tempo.

Si tratta di territori significativamente distanti dai grandi centri di offerta dei servizi essenziali di sanità, istruzione e trasporti e che, pertanto, manifestano in modo altamente problematico diseguglianze di tipo economico, sociale e territoriale, risentendo fisiologicamente, specie al Sud, dell’assenza degli effetti della crescita urbana ed industriale che il nostro Paese ha vissuto nella seconda metà del Novecento, anche se – al tempo stesso – proprio per questo motivo sono rimasti al riparo dall’omologazione che innegabilmente in parte produce la diffusione della tecnologia e dell’innovazione.

È certamente qui che occorre invertire la rotta del mancato sviluppo e sfruttare al meglio la naturale propensione ad una resilienza che è frutto di cultura, saperi sedimentati e senso di comunità, rendendola motore di un’innovazione che sia rispettosa delle diverse specificità innegabilmente collegate a differenti potenzialità di sviluppo sostenibile³.

In secondo luogo, non va dimenticato che sono soprattutto le grandi aree urbane a possedere le risorse strategiche per uno sviluppo che sia “diverso”.

In particolare, è qui che l’apertura comunicativa al mondo globale, provocata dalla diffusione delle ICT, offre il terreno più fertile per un proficuo incontro tra risorse cognitive, creatività e capacità d’innovazione, specie laddove le risorse “virtuali” hanno la possibilità d’incontrarsi con le risorse “materiali” (beni culturali, ambientali, paesaggistici), di cui il Sud è certamente più provvisto rispetto al Nord⁴.

Il problema si focalizza allora sullo scarto tra potenzialità del cambiamento e capacità di attivarle.

³ Sul punto si riprendono le interessanti riflessioni svolte dal Sottogruppo tematico “Aree interne e montagna” del Gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 dell’Agenda 2030, di cui si dirà a breve, nel *Position Paper 2022. Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile*, pubblicato il 31 gennaio 2022 sul sito istituzionale dell’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, pp. 7 ss.

⁴ C. DONOLO-T. FEDERICO, *op. cit.*, pp. 197-198.

Un problema che inevitabilmente si acuisce quando su di esso impatta un'emergenza sanitaria, la quale, nel suo essere innegabile fattore di accelerazione delle dinamiche di trasformazione, ha implementato quelle già di per sé divergenti del Mezzogiorno, costringendo il Sud a fare uno sforzo “doppio” per superare un divario che – per di più – sconta gli effetti di un'ampia frammentazione territoriale: non basta infatti superare solo le perdite prodotte dal Covid-19, perché questo vorrebbe dire «tornare ad una “normalità” del tutto insoddisfacente»⁵.

A ben vedere, gli stessi concetti di sviluppo e di divario sono diventati più complessi da definire e analizzare proprio a causa del progresso tecnologico⁶, il quale rivela in modo ancor più tangibile come il problema sia anche quello della distanza (non solo fisica) tra centri urbani e periferie, che funge da “moltiplicatore” del divario territoriale.

Eppure, è proprio la pandemia ad aver prodotto un documento importante per questo lavoro: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi PNRR), il quale ha messo in gioco una grande quantità di risorse al fine di aumentare le opportunità di riduzione delle diseguaglianze, in nome di una coesione (economica, sociale e territoriale) che la crisi ha reso più urgente⁷, per realizzare un'unione economica e monetaria più stabile⁸ e alla luce di una duplice consapevolezza: da una parte, tutto ciò è imposto da una considerazione di convenienza economico-sociale, che rende insopportabile per la capacità di tenuta e crescita della collettività un livello di diseguaglianza eccessivo che indebolisca anche le cosiddette “locomotive” del Nord⁹.

Non si dimentichi, del resto, che, tra gli ampi Obiettivi di sviluppo sostenibile definiti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, il decimo è incentrato sulla riduzione delle diseguaglianze «all'interno di e fra le Nazioni» entro il 2030, con un Target (il 10.2) volto a «potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, *status* economico o altro».

Ecco allora che la c.d. “questione meridionale” va forse oggi vista, più che come un problema, come un'opportunità, un interessante ambito di sperimentazione di nuove politiche nella direzione del superamento dei divari: nell'attuale tempo dell'innovazione tecnologica e digitale, non si tratta più soltanto di chiedere nuove risorse, ma soprattutto di costruire le condizioni per un loro proficuo uso che assicuri ricadute effettive nei territori che più ne hanno bisogno.

⁵ Così, efficacemente, L. BIANCHI, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale*, in L. BIANCHI-B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 18.

⁶ M. D'AMATO-A. ACCONCIA-R. MARTINA, *Divari Territoriali. Destini o scelte collettive?*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2022, p. 127.

⁷ A. BARONE, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno nel PNRR*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2021, pp. 7 ss.

⁸ A. FORMISANO, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, p. 51.

⁹ L. BIANCHI, *op. cit.*, p. 19.

La prospettiva assunta in questo lavoro è quella del governo del territorio, per cercare di comprendere se quest'ultimo, al fine del superamento dei divari, possa ricavare qualche efficace impulso dalla diffusione di tecnologie, digitalizzazione ed intelligenza artificiale.

Anche traendo alcuni spunti utili alla riflessione dai più importanti documenti frutto della pandemia e – soprattutto – dalla più attuale considerazione del concetto di sviluppo sostenibile, che discende dalla recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e dall'innegabile connessione esistente tra questi ed i principi fondamentali sanciti dalla Carta costituzionale, si cercherà altresì di riflettere sul ruolo che è possibile riconoscere oggi alle pubbliche amministrazioni nell'ottica del superamento dei divari territoriali.

2. Alcune considerazioni sul superamento dei divari territoriali alla luce del PNRR e dell'Agenda 2030

Una parola che sembra ricorrere molto di frequente nelle più recenti ricerche di soluzioni idonee al superamento dei divari territoriali è “infrastrutture”, concetto particolarmente collegato a quello di innovazione e che sembra costituire l'elemento determinante soprattutto per l'operatore pubblico al fine di intervenire per influenzare l'evoluzione dei divari¹⁰.

Questa circostanza porta a svolgere un duplice ordine di riflessioni, che consentono di fornire alcuni dati di contesto in ordine all'attuale consistenza del divario territoriale in Italia ed agli strumenti messi in campo, anche in esito alla pandemia, per superarlo.

Il primo s'incentra su due documenti di particolare rilievo e tra loro molto collegati: i già citati PNRR e Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Una rapida lettura delle Missioni del Piano¹¹ consente di ricevere conferma di quanto rilevato nelle precedenti pagine in ordine all'importanza degli interventi innovativi a livello infrastrutturale per colmare il divario territoriale tra Nord e Sud.

Si pensi, ad esempio, alla Missione n. 1 “*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*”, in cui sono stati tra l'altro previsti, oltre alla diffusione della banda ultralarga e delle connessioni veloci nel rispetto dell'obiettivo di ridurre il *digital divide*, interventi destinati ad aumentare la produttività di piccole e medie imprese del Sud, anche migliorando la connettività nelle aree rurali ed interne¹².

¹⁰ M. D'AMATO-A. ACCONCIA-R. MARTINA, *Divari Territoriali. Destini o scelte collettive?*, cit., p. 140.

¹¹ In materia, si riprendono le informazioni pubblicate sul sito del Governo italiano nella sezione dedicata a *Italia Domani, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

¹² Per un approfondimento delle strategie europea ed italiana per la crescita digitale, specie sotto i profili dello stanziamento di risorse in favore del Mezzogiorno e del *digital divide* che quest'area particolarmente affligge, soprattutto quanto alle aree periferiche e rurali, A. CLARONI, *Mezzogiorno, banda larga e divario digitale. Profili normativi e questioni aperte*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2021, pp. 215 ss. Per un ulteriore approfondimento sul finanziamento delle misure a sostegno della banda larga, M. SIRAGUSA-G.C. RIZZA, *Politiche pubbliche di finanziamento dello sviluppo delle reti a banda larga e ultralarga e regole UE sul controllo degli aiuti di Stato*, in G. OLIVIERI-V. FALCE (a cura di), *Smart cities e diritto dell'innovazione*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2016, pp. 103 ss.

Inoltre, si guardi alla più recente Missione n. 7 “RePowerEU”, che costituisce recepimento nel PNRR dell’omonimo regolamento (UE) 2023/435, avente l’obiettivo di accelerare in modo significativo la transizione verde dell’Italia. In essa, è stato trasferito dalla Missione n. 2 l’investimento relativo al potenziamento del parco ferroviario regionale per il trasporto pubblico con treni a zero emissioni e servizio universale. Inoltre, è stata prevista l’implementazione delle reti di trasmissione intelligente al fine di garantire la distribuzione di energia su tutto il territorio italiano in modo efficiente, razionale e sicuro, anche garantendo un migliore collegamento tra Sicilia e Campania (investimento *Tyrrhenian link*).

Ma ancor più rilevante, ai nostri fini, risulta essere la Missione n. 3 “*Infrastrutture per una mobilità sostenibile*”, introdotta allo scopo di rendere le infrastrutture per il trasporto più moderne, digitali e sostenibili entro il 30 giugno 2026, in ragione del loro ruolo strategico anche nello spazio globale ed europeo¹³.

Partendo dal presupposto per il quale la quota di energia da fonti rinnovabili utilizzata nei trasporti è minima, soprattutto a causa di un grave *deficit* infrastrutturale e di ammodernamento dell’offerta ferroviaria e del trasporto rapido di massa, mobilita una quantità di risorse che, dopo la rimodulazione avvenuta nel dicembre 2023¹⁴, ammontano a 23,74 miliardi di euro.

La Missione si pone infatti quattro obiettivi: la decarbonizzazione e la riduzione delle emissioni attraverso il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia, l’aumento della connettività e della coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio, la digitalizzazione delle reti di trasporto e l’aumento di competitività dei sistemi produttivi, in particolare del Sud, attraverso il miglioramento dei collegamenti ferroviari.

In effetti, se si guarda alla morfologia del nostro territorio, il problema dell’inclusione territoriale delle aree isolate è più evidente al Sud ed è aggravato dalla circostanza che in Italia il traffico di passeggeri si svolge ancora per il 90% su strada, per di più in forma di mobilità individuale e non collettiva: sono quindi previste due componenti d’intervento, di cui una è interamente incentrata sugli investimenti per la rete ferroviaria allo scopo di sviluppare le linee ad alta velocità, specie verso il Sud e dall’Adriatico e lo Ionio verso il Tirreno (c.d. connessioni diagonali).

Letti in modo integrato, tutti questi interventi, se correttamente attuati, potrebbero a ben vedere rafforzare anche la possibilità per il Sud di fare leva sulla propria centralità nel Mediterraneo come *hub*

¹³ Per un’ampia analisi dei contenuti di questa Missione, A. MASUTTI, *Le vie di sviluppo economico del Mezzogiorno: le sfide della nuova mobilità per infrastrutture connesse e sostenibili*, in L. BIANCHI-B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 85 ss.

¹⁴ Per i dettagli di questa rimodulazione, si rinvia al recente scritto di I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 9/2024, pp. 39 ss.

commerciale, produttivo ed energetico, soprattutto nella prospettiva della produzione di energia solare ed eolica¹⁵ in relazione alla quale possiede le maggiori potenzialità del territorio italiano.

Passando al secondo dei documenti che s'intendono in questa sede richiamare, viene in rilievo l'Agenda 2030, con i suoi 17 *Goals*.

Anche senza indugiare sul decimo, già citato nell'introduzione e che definisce quale specifico obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite la riduzione delle diseguaglianze anche all'interno delle singole Nazioni, ciò che qui più interessa è il *Goal 11. Città e Comunità sostenibili*, introdotto allo scopo di «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili».

Interessante è il fatto che il *focus* di questo Obiettivo non è incentrato solo sulla città in quanto tale, ma, più in generale sulla comunità, sull'insediamento umano, a prescindere dal fatto che si collochi o meno in territorio urbanizzato.

L'attuazione dell'agenda in Italia è monitorata dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), che ha inteso concentrare l'attenzione del suo "Rapporto Territori" del dicembre 2023 proprio su questo Obiettivo¹⁶.

Nell'andamento del *Goal 11*, ASviS descrive per il 2023 una situazione italiana di sostanziale stabilità, senza variazioni significative rispetto al periodo 2021-2022, quando invece a livello europeo si sono registrati progressi moderati che posizionano in effetti l'Italia al di sotto della media di quell'area¹⁷.

Inoltre, evidenzia nel suo Rapporto la permanenza della tipica dicotomia tra il Mezzogiorno e le altre ripartizioni del territorio, rilevando che il primo presenta mediamente valori inferiori alla media italiana, con differenze territoriali che nel tempo sono addirittura aumentate per la maggior parte delle regioni del Sud.

ASviS indica come essenziale per la realizzazione del *Goal 11* di Agenda 2030 l'attuazione della suddetta Missione n. 3 del PNRR, evidenziando tuttavia, nella sua ulteriore reportistica, che proprio in relazione a questo *Goal* si registrano investimenti per l'alta mobilità tra regioni del Nord e del Sud caratterizzati da misure di riequilibrio territoriale poco coordinate tra loro e prive di analisi di contesto, che consentano di individuare Target specifici ed indicatori pertinenti utili al monitoraggio ed alla quantificazione del raggiungimento degli obiettivi¹⁸.

¹⁵ In questo senso, ASVIS, *Il Sud come cerniera sostenibile tra Europa e Mediterraneo. Le 10 proposte dell'ASviS*, pubblicato il 18 ottobre 2022 sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, pp. 1-2.

¹⁶ ASVIS, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, pubblicato il 4 dicembre 2023 sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, p. 18.

¹⁷ Per ulteriori approfondimenti sull'andamento di questo Obiettivo, si rinvia anche ad ASVIS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASviS 2023*, pubblicato, sulla base dei dati disponibili al 4 ottobre 2023, sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, spec. pp. 43, 46 e 84 ss.

¹⁸ Il riferimento è da intendersi ad ASVIS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza #NextGenerationItalia e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, anch'esso pubblicato, sulla base delle informazioni disponibili al 25 maggio 2021, sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, p. 80.

In particolare, ASviS sottolinea la necessità di potenziare la c.d. “infrastruttura di mezzo”, poco considerata dal PNRR, che avvicini i centri alle periferie, specie lungo la dorsale appenninica, e che consenta una maggiore raggiungibilità delle stazioni in ambito metropolitano e nelle aree interne per rendere il servizio più attrattivo per i cittadini¹⁹.

2.1 “Città e Comunità sostenibili”: un *focus* sulle *Smart Cities*

La considerazione dell’undicesimo Obiettivo dell’Agenda 2030 conduce a svolgere, secondo i propositi già manifestati, anche un secondo ordine di riflessioni.

Gli indicatori statistici elementari utilizzati in Italia per misurare l’andamento del *Goal* sono costituiti dall’indice di abusivismo edilizio, dall’incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città, dal superamento del valore limite giornaliero previsto per il PM10 nei comuni capoluogo di provincia, dai posti per km offerti dal trasporto pubblico locale, dalla difficoltà di accesso ad alcuni servizi e dal numero di persone che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di lavoro solo con mezzi privati²⁰.

A questo proposito, si noti come, proprio all’interno del suo Rapporto Territori 2023, ASviS dia conto dell’esistenza, a livello europeo, di una *Missione sulle città intelligenti e a impatto climatico zero*, per la cui realizzazione un *board* di esperti, istituito dalla Commissione europea, ha selezionato 100 città europee che si sono impegnate a raggiungere, entro il 2030, «la neutralità climatica attraverso un approccio di trasformazione sistemica, integrando le possibili politiche ed interventi dei governi locali con le azioni di tutti gli *stakeholder* e della cittadinanza in ambiti diversi. Esse agiscono come centri di sperimentazione e innovazione per permettere a tutte le città europee di diventare *climate-neutral* nel più breve tempo possibile»²¹. Allo scopo, queste città devono predisporre ed attuare un *Climate City Contract*, che comprenda un piano globale per la neutralità climatica²².

In Italia, le città selezionate per tale progetto sono 9, sulle 337 che hanno avanzato la propria candidatura a livello europeo. Si tratta di Bergamo, Bologna, Firenze, Milano, Padova, Parma, Prato, Roma e Torino: come si vede, fatta eccezione per Roma, si tratta di città del solo Nord Italia.

Per quanto non rientri tra gli obiettivi di questo lavoro testare la capacità di superamento dei divari territoriali nella prospettiva del governo del territorio unicamente sulla risposta in senso innovativo che riesce a fornire in questo senso la città, è innegabile che il riferimento alle “città e comunità sostenibili”

¹⁹ ASVIS, *Il Sud come cerniera sostenibile tra Europa e Mediterraneo. Le 10 proposte dell’ASviS*, cit., p. 2.

²⁰ Per la consultazione dell’incidenza di questi indicatori sul complessivo andamento nel tempo del *Goal* 11 in Italia, si veda ancora ASVIS, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., p. 229.

²¹ ASVIS, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., pp. 20-21.

²² Il termine per la redazione del Contratto cittadino per il clima era il 30 aprile 2024.

contenuto nell'Agenda 2030 riveli la necessità di qualche riflessione sulle c.d. *Smart Cities*, allo scopo di ricavare dai modelli da queste offerti elementi utili all'economia del presente lavoro.

È del resto ugualmente innegabile come la stessa denominazione di tutte le Missioni del PNRR (Digitalizzazione e Innovazione, Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, Istruzione e Ricerca, Inclusione e Coesione, Salute, oltre alla più recente *RePowerEU*) richiami in qualche modo la messa in campo di misure sostanzialmente coerenti con gli elementi che fondano una città *smart*.

Le città sono una creazione materiale dell'uomo. Rispetto al mondo rurale, dove i ritmi produttivi sono legati ai cicli naturali, il mondo cittadino si fonda sulle continue trasformazioni degli equilibri sociali ed economici che l'uomo crea²³: si può anche immaginare che sia proprio per questo che, per indicare la città come motore dell'innovazione, si ricorra ad un aggettivo (intelligente, cioè *smart*) normalmente utilizzato per l'essere umano.

È in questi contesti che appare di più immediata evidenza l'incontro tra territorio e innovazione.

Pur nella difficoltà di individuarne una definizione univoca, da tempo segnalata dalla dottrina²⁴, i modelli di *Smart City* si caratterizzano soprattutto per la presenza di economia, ambiente, mobilità²⁵, energia, pubblica amministrazione e *governance* cittadina "intelligenti"²⁶ perché in grado di alimentare la crescita sostenibile e l'elevata qualità della vita, nelle sue molteplici dimensioni, di una comunità – fatta di cittadini ed imprese – in continua evoluzione e mobilitata per durare e progredire²⁷.

²³ E. CARLONI-M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, pp. 865 ss.

²⁴ In generale, sull'evoluzione normativa che ha caratterizzato le *Smart cities*, specie alla luce degli atti di matrice europea, e sulle difficoltà di individuarne una nozione univoca, si veda R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, 2015, 8, pp. 4724 ss. e oggi in R. FERRARA, *Scritti scelti*, a cura di S. CIMINI-P. LOMBARDI-R. LOMBARDI-V. MOLASCHI-A.M. PORPORATO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 621 ss., cui adde S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano-Udine, 2017, pp. 479 ss. nonché ID., *Smart City: diritto, competenze e obiettivi (realizzabili?) di innovazione*, in questa Rivista, fascicolo n. 10/2019, pp. 2 ss. e, più di recente, C. BENETAZZO, *Appalti innovativi e smart cities: verso una nuova dimensione pubblico-privata?*, ivi, fascicolo n. 9/2021, pp. 4 ss. e G. DELLE CAVE, *Smart city, diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, ivi, fascicolo n. 21/2023, pp. 41 ss.

²⁵ Il tema della mobilità *smart* è del resto molto collegato a quelli sin qui sviluppati, sia per superare il problema dell'ancor oggi prevalente ricorso in Italia a mezzi di trasporto di carattere privato ed individuale, secondo quanto in precedenza osservato, sia per il ruolo che la mobilità ricopre nell'attenuare (o, in diversa prospettiva, aggravare) l'esclusione sociale dei gruppi di persone vulnerabili e svantaggiate. Questo aspetto è stato ben sviluppato da O. BACCELLI-R. GALDI-G. GREÀ, *La sostenibilità della mobilità in ambito urbano: dinamiche e scenari*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Mimesis, Milano-Udine, 2017, pp. 330 ss.

²⁶ Per una rassegna delle possibili soluzioni tecnologiche più efficaci in questa direzione, P. BIANCONE-V. BRESCIA-F. CHMET-F. LANZALONGA, *Il rilancio delle Smart City in Italia attraverso il PNRR: sfide, opportunità e limitazioni delle politiche di digitalizzazione*, in *Azienda pubblica*, 2022, pp. 275 ss.

²⁷ In questo senso, C. DONOLO-T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, cit., pp. 194 ss. e P.P. CORSO, *PNRR, programmazione europea 2021-2017 e Smart Cities*, in L. BIANCHI-B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 123 ss.

Non si dimentichi, d'altra parte, che è il capitale umano²⁸ il destinatario finale dei benefici prodotti dall'applicazione al contesto cittadino di soluzioni tecnologiche innovative: si tratta di un valore di cui risulta essere a sua volta co-produttore, alla luce delle considerazioni che stanno per essere esposte.

È di tutta evidenza come la stessa idea di *Smart City* rimandi, a ben vedere, a tutti e quattro i cardini su cui poggia la moderna visione dello sviluppo sostenibile restituita dall'Agenda 2030: non solo ambientale, ma anche economico, sociale ed istituzionale.

Chiamare la città a ripensare il proprio sviluppo secondo i paradigmi della “intelligenza” urbana²⁹ vuol dire che «è la città nella sua totalità che deve apparire e rispondere a un criterio di “intelligenza” al fine di andarsi a conquistare una posizione preminente all'interno della rete urbana globale»³⁰.

In questa prospettiva, l'elemento essenziale e trasversale al fenomeno delle *Smart Cities*³¹, il loro vero e proprio “pilastro abilitante”³², sembra essere dato dall'uso delle più innovative tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il quale, lungi dall'essere il “fine ultimo” del fenomeno³³, diventa piuttosto il *driver* di un insieme di strategie, orientate nella direzione dello sviluppo sostenibile, i cui punti focali sono costituiti dalle città³⁴.

Per questa via, le tecnologie che abilitano le *Smart Cities* si rivelano evidentemente un valido strumento di sviluppo dei rispettivi territori, e questo vale soprattutto per contesti che scontano un ritardo strutturale come le regioni del Sud e che ad esempio si possono avvantaggiare degli stimoli alla cooperazione orizzontale e verticale, tra i diversi attori coinvolti da questo tipo di *smartness*³⁵, che si svolge attraverso geometrie territoriali variabili³⁶.

Se tutto questo è vero, tornano però anche in tema di *Smart Cities* alcune incognite del Sud che, a dire il vero, diventano addirittura più problematiche.

Infatti, da una parte le logiche *smart*, nel porre al centro la “dimensione virtuale”, rischiano di occultare i problemi sociali³⁷, la cui rimozione dovrebbe invece costituire il loro fine ultimo.

²⁸ Sul progressivo spostamento, avvenuto nel corso degli anni, dell'asse su cui ruota la *Smart City* dal versante tecnico a quello umano, S. PETTIROSSI, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, pp. 211 ss.

²⁹ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, p. 239.

³⁰ Così, efficacemente, E. CARLONI-M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, cit., p. 873.

³¹ M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, p. 950.

³² F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 22/2015, p. 10.

³³ La prospettiva è ben messa in luce da T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, p. 109 e F. GASPARI, *Smart city agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 232.

³⁴ In questo senso, ancora C. DONOLO-T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, cit., p. 195.

³⁵ P.P. CORSO, *PNRR, programmazione europea 2021-2017 e Smart Cities*, cit., pp. 126 ss.

³⁶ M. CAPORALE, *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, cit., p. 971.

³⁷ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., p. 242.

Inoltre, se in questi contesti si chiede alle persone che siano esse stesse *smart*, spostando verso l'utente finale quel carattere "intelligente" che in principio viene riferito all'intera comunità³⁸, le già rilevate criticità connesse al mancato sviluppo delle infrastrutture, cui si aggiungono le nuove marginalità e diseguaglianze prodotte dal *digital divide*³⁹, non fanno che acuire il divario, sia rispetto ai territori non urbanizzati, sia rispetto alle aree d'Italia che da quei mali sono già da lungo tempo afflitte.

3. Dalla città ai territori: prospettive d'innovazione

La conclusione cui si è da ultimo giunti richiede di provare ad ampliare la prospettiva, ragionando sul territorio anche a prescindere da confini amministrativi ben definiti (un territorio al quale, del resto, rinvia la stessa idea di "comunità" intelligente) e beneficiando delle informazioni che l'esperienza delle *Smart Cities* comunque ci consegna: grazie all'uso dell'innovazione e delle nuove tecnologie, i "territori" hanno la possibilità di diventare "intelligenti", nel senso di capaci di dare una risposta differenziata alle istanze variabili frutto del contesto sociale, politico, territoriale, economico, demografico e tecnologico di riferimento⁴⁰.

A tal proposito, si noti come l'ASviS abbia svolto un'interessante considerazione sulla configurazione del concetto di governo del territorio così come emerge dall'Agenda 2030: osserva infatti come l'Agenda ne restituisca un'idea che va ben oltre la tradizionale pianificazione urbanistico-territoriale, per raggiungere il concetto di sostenibilità ed i poteri su cui gli enti territoriali possono fare leva per orientare il loro sviluppo nella sua direzione⁴¹.

Evidenzia conseguentemente l'opportunità d'introdurre, nei processi di pianificazione territoriale, la protezione e la valorizzazione dei servizi ecosistemici tra gli obiettivi e le sfide innovative più rilevanti, considerandola un buon metodo per definire uno sviluppato quadro conoscitivo e diagnostico del territorio attraverso un approccio integrato della pianificazione. In particolare, molto interessante è la proposta di applicare alla pianificazione i c.d. *stress test climatici*, integrando in essa gli obiettivi climatici posti dai documenti europei ed internazionali che l'Italia ha sottoscritto⁴².

In effetti, chi scrive ritiene che uno sia, in particolare, l'ambito nel quale le soluzioni tecnologiche più innovative, fatte di digitalizzazione ed intelligenza artificiale, possano avere il più significativo impatto sul

³⁸ F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., p. 19.

³⁹ Il punto è particolarmente messo in evidenza da ASVIS, *AGENDA 2030. Un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, pubblicato il 20 luglio 2021 sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, p. 236.

⁴⁰ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., p. 248.

⁴¹ ASVIS, *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, cit., p. 234.

⁴² ASVIS, *op. cit.*, pp. 240 e 246 ss. Sul punto, l'Alleanza riprende le considerazioni svolte dal Sottogruppo tematico sul "Piano di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC). Insediamenti urbani" del Gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 dell'Agenda 2030 nel *Position Paper 2023. Gli insediamenti urbani nel Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, pubblicato il 30 novembre 2023 sul sito istituzionale dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, spec. pp. 18 ss., al cui testo si rimanda anche per l'approfondimento delle fasi che dovrebbero comporre lo *stress test*.

governo del territorio, anche ai fini del superamento dei divari: quello della “predizione”, soprattutto in funzione della pianificazione del territorio.

Con una precisazione importante: non si tratta di confrontarci in questa sede con il complesso tema della possibilità (o dell’opportunità) di applicare al governo del territorio forme di decisione che, grazie all’intelligenza artificiale, siano in grado di stabilirne in modo automatizzato gli usi più razionali⁴³.

Ciò che qui più rileva è l’applicazione di soluzioni tecnologiche innovative che, attraverso la raccolta e la rielaborazione di grandi quantità di dati spesso tra loro eterogenei, permettano di svolgere un monitoraggio continuativo ed omnicomprensivo del territorio e dei rapporti tra i diversi elementi naturali che lo compongono, al servizio, ad esempio, di decisioni amministrative più consapevoli ai fini della prevenzione di eventi avversi o di un intervento più rapido quando si manifestano, con un flusso “ciclico” di informazioni che si alimenta anche attraverso i risultati della verifica circa l’effettivo impatto delle azioni conseguentemente intraprese o delle omissioni intervenute⁴⁴.

Sotto questo punto di vista, va sottolineato come il recente Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale (d’ora in poi anche AI ACT⁴⁵), rilevi nel suo 4° Considerando come l’intelligenza artificiale consista in una famiglia di tecnologie in rapida evoluzione che contribuisce al conseguimento di un’ampia gamma di benefici a livello economico, ambientale e sociale, anche garantendo un miglioramento delle previsioni ai fini – tra gli altri – di monitoraggio ambientale e di mitigazione dei cambiamenti climatici.

Ne discenderebbero, quantomeno, due effetti positivi⁴⁶.

Da una parte, per l’ampia utilità informativa che l’intelligenza artificiale potrebbe avere nei confronti del cittadino, di cui verrebbe ristrutturata la partecipazione al governo del territorio in senso più consapevole, anche in un’ottica di “governance distribuita” sul territorio⁴⁷: non si dimentichi, del resto, come costituisca Target specifico dell’Obiettivo n. 11 di Agenda 2030 quello di aumentare, entro il 2030, «l’urbanizzazione

⁴³ Per una riflessione sulla possibilità di affidare il governo del territorio a forme di decisioni automatizzate, M.C. CAVALLARO, *Sviluppo urbano e nuove tecnologie. Il ruolo della pubblica amministrazione*, in *amministrativ@mente*, f. 4/2020, pp. 421 ss.

⁴⁴ Si segue l’interessante prospettiva d’analisi fornita da G. BOTTO, *Intelligenza artificiale e monitoraggio dei sistemi naturali: alcuni spunti di riflessione per una prospettiva giuridica*, in *Il diritto dell’economia*, 2022, pp. 425 ss. Sulla funzione di supporto alle decisioni amministrative di governo del territorio svolta dalla c.d. *datafication*, M. DEMICHELIS, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, in *Dir. amm.*, 2023, pp. 407 ss.

⁴⁵ Il testo del Regolamento, approvato il 13 marzo 2024 dal Parlamento e formalmente adottato dal Consiglio europeo il 21 maggio 2024, è consultabile sul sito istituzionale di questi organi. Tra i primi approfondimenti di questo documento, F.M. MANCIOPPI, *La regolamentazione dell’intelligenza artificiale come opzione per la salvaguardia dei valori fondamentali dell’UE*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 7/2024, pp. 112 ss. e S. ACETO DI CAPRIGLIA, *Intelligenza artificiale: una sfida globale tra rischi, prospettive e responsabilità. Le soluzioni assunte dai governi unionale, statunitense e sinico. Uno studio comparato*, *ivi*, fascicolo n. 9/2024, pp. 1 ss.

⁴⁶ Sul punto, ancora G. BOTTO, *Intelligenza artificiale e monitoraggio dei sistemi naturali: alcuni spunti di riflessione per una prospettiva giuridica*, *cit.*, pp. 426 e 429.

⁴⁷ G. FASANO, *Gestione dell’algoritmo in ambito pubblico: le smart cities quale crocevia di diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 29/2022, p. 42.

inclusiva e sostenibile e la capacità di pianificazione e gestione partecipata e integrata dell'insediamento umano in tutti i Paesi» (10.3).

Dall'altra, per la maggiore consapevolezza delle decisioni della pubblica amministrazione, ai fini del bilanciamento degli interessi, spesso contrapposti, che insistono sul medesimo territorio per un suo più razionale utilizzo.

Il punto è molto rilevante anche ai fini del superamento del divario territoriale: l'approccio più corretto per affrontarlo muove necessariamente dalla conoscenza del territorio, per individuare, circoscrivere, analizzare i problemi e risolverli in modo efficace.

In realtà vi è di più. Seguendo questa via, è possibile addirittura giungere al mutamento di alcuni degli aspetti più tradizionali della pianificazione: valgano, in particolare, due significativi esempi.

In primo luogo, si attenua la sua connotazione in senso unilaterale e dirigista, a favore di una nuova relazione pubblico-privato che si caratterizza in senso sempre più "orizzontale": la tecnologia favorisce strumenti di sviluppo territoriale di tipo partecipativo, che ad esempio spostano l'attenzione dal piano al progetto, e che rendono il cittadino vero e proprio "co-produttore" di un valore che, in fin dei conti, si indentifica con il suo stesso benessere, secondo quanto si ha già avuto occasione di accennare nelle precedenti pagine. Una pianificazione che diventa altresì più dinamica, perché mutua le stesse caratteristiche della tecnologia, che è in continua evoluzione.

In secondo luogo, si supera l'idea della pianificazione legata al solo spazio fisico: oggi – ed il fenomeno delle *Smart Cities* lo dimostra – l'attenzione si sposta verso la "pianificazione degli spazi virtuali", la quale, rispetto alla tradizionale pianificazione urbanistica tutta concentrata sul fine di rendere compatibili i vari usi dello spazio fisico, dovrebbe essere orientata verso il prevalente obiettivo dell'inclusione attraverso la condivisione⁴⁸.

Questo punto è tuttavia delicato: non solo perché il rischio diventa quello di escludere coloro che non condividono quell'obiettivo (rischio potenziato dallo stesso *digital divide*), ma anche perché, qualora la tecnologia venisse erroneamente considerata come fine, anziché come mezzo, il pericolo è quello di porre al centro un "non-luogo", che, in quanto tale, diviene "realità indesiderabile" poiché in esso difetta l'idea stessa di comunità, con il possibile ulteriore isolamento della persona rispetto alla società nella quale vive⁴⁹.

Data questa premessa, è forse possibile portare il discorso ad un'ulteriore conseguenza.

L'uso della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale nel governo del territorio si rivela in fin dei conti meno rivoluzionario di quanto potrebbe sembrare a prima vista, perché lo sviluppo territoriale, così come

⁴⁸ F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, cit., pp. 24-25.

⁴⁹ T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, cit., pp. 110-111.

il ricongiungimento dell'uomo allo spazio fisico, restano comunque vincolati alle decisioni di una pubblica amministrazione che sia in grado di scongiurare i rischi paventati.

Detto in altre parole, anche al tempo dell'innovazione resta innegabile e protagonista il ruolo dell'attore pubblico⁵⁰, il quale, anzi, è destinato ad aumentare: attraverso la diffusione della tecnologia, l'amministrazione si fa più complessa e innovativa, non solo nei suoi poteri, ma altresì nei suoi moduli organizzativi⁵¹, che dei primi sono evidentemente fattore pregiudiziale e condizionante⁵² anche nella prospettiva della produzione di Valore Pubblico, secondo quanto sta per essere esposto.

Se per questa via risulta evidente la nuova esigenza di un'organizzazione amministrativa che sappia instaurare un proficuo dialogo con gli "esperti" del digitale⁵³, centrali diventano i passaggi conclusivi di queste riflessioni.

4. Conclusioni, tra costituzionalismo ambientale e forza dei principi

È piuttosto ricorrente in dottrina l'affermazione secondo la quale la vera partita dell'attuazione del PNRR nel Mezzogiorno, e del superamento del divario territoriale tra Nord e Sud, si gioca tutta sulla *governance* degli interventi previsti e sulla capacità amministrativa degli enti attuatori⁵⁴, come del resto già emerso in tema di *Smart Cities*.

Anche il 148° Considerando dell'AI ACT rileva come sia decisivo, per l'applicazione delle regole da esso poste, un quadro efficiente di *governance*, che consenta di coordinare e sostenere l'applicazione a livello nazionale del nuovo regolamento, nonché di «integrare i portatori di interessi nel settore dell'IA».

La politica per i territori è in primo luogo una politica istituzionale: forme innovative di *governance* richiedono buona amministrazione, condivisione di regole e di standard, partecipazione, affidabilità di tutti gli attori coinvolti, fiducia istituzionale, cultura della cooperazione, rispetto della legge⁵⁵.

Per questa via, se il governo del territorio richiede una buona progettualità, e se fondamentale allo scopo risulta essere la costruzione di uno scheletro amministrativo ed istituzionale che la favorisca, occorrerà in

⁵⁰ Sul ruolo prioritario dell'amministrazione, specie locale, nella prospettiva sopraindicata, M.C. CAVALLARO, *Sviluppo urbano e nuove tecnologie. Il ruolo della pubblica amministrazione*, cit., p. 427.

⁵¹ F. GIGLIONI, *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2015, pp. 1053 ss.

⁵² E. D'ORLANDO-G. ORSONI, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2023, pp. 279 ss.

⁵³ J.B. AUBY, *La digitalizzazione come motore dell'evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2023, p. 392.

⁵⁴ A. BARONE-F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, 2022, p. 150. Sul punto, anche D. TESTA, *Governo e autogoverno della città digitale, luogo di conflitti tra valori pubblici e interessi privati*, in *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 2023, pp. 185-186. Nel senso della necessità di rilanciare anche la *governance* locale misurata con la realtà delle piccole comunità di montagna, alle quali fornire una dimensione d'area, si veda il già citato *Position Paper 2022. Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile*.

⁵⁵ In questo senso, C. DONOLO-T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, cit., p. 193 ed E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., pp. 251-252.

primo luogo implementare la capacità di programmazione dell'amministrazione anche alla luce di quella interdisciplinarietà che la soluzione dei problemi posti dall'intelligenza artificiale ad esempio richiede⁵⁶, e che implica una capacità trasformativa che sappia creare valore promuovendo l'ibridazione dei saperi⁵⁷. Oggi più che mai si avverte l'esigenza di una rivisitazione del rapporto tra i saperi, alla ricerca di una loro sintesi che sia in grado di valorizzare, attraverso il dialogo, la molteplicità degli apporti provenienti dalle varie conoscenze, ancora una volta in una prospettiva di "integrazione"⁵⁸ ed alla luce di un metodo che sappia correttamente applicare la regola fondamentale del loro reciproco rispetto.

Evidentemente, l'obiettivo si raggiunge con quella preparazione e quella competenza che richiedono la "riqualificazione"⁵⁹ dei dipendenti della pubblica amministrazione, attraverso una formazione, un nuovo reclutamento ed una professionalità⁶⁰ su cui hanno un decisivo impatto gli obiettivi di digitalizzazione fissati dal PNRR, essi stessi orientati, a ben vedere, al potenziamento del capitale umano.

Un potenziamento che il PNRR ed i suoi provvedimenti attuativi hanno dimostrato di considerare urgente prevedendo, ad esempio, la necessità che le pubbliche amministrazioni si dotino di un Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO), il quale, nel suo porre al centro una comune convergenza di obiettivi di carattere organizzativo e funzionale, si muove lungo l'orizzonte di un Valore Pubblico⁶¹ che inevitabilmente si arricchisce a seconda dello specifico contesto considerato.

Alla luce di quanto precede, appare condivisibile l'affermazione secondo cui sarà sul terreno della formazione che si giocherà la possibilità di ridurre il divario di sviluppo tra il Nord ed il Sud⁶².

Sotto questo punto di vista, la già esaminata esperienza delle *Smart Cities* offre un interessante spunto di riflessione: la dimensione digitale, innovativa e tecnologica della *smartness* applicata ai territori, nell'enfatizzare l'approccio interdisciplinare e multidisciplinare e l'ibridazione dei saperi, giunge addirittura a ridurre la centralità dell'apporto degli urbanisti nella definizione delle nuove traiettorie di sviluppo rispetto a quanto tradizionalmente avvenga nei processi di ripensamento del territorio⁶³.

In questa situazione, il giurista non può evitare di porsi una domanda: oggi serve ancora ragionare sui principi per il governo del territorio?

⁵⁶ V. FANTI, *Intelligenza artificiale e diritto amministrativo: prospettive, limiti, pericoli*, in *Dir. e proc. amm.*, 2022, p. 1008.

⁵⁷ G. FASANO, *Gestione dell'algoritmo in ambito pubblico: le smart cities quale crocevia di diritti fondamentali*, *cit.*, p. 57.

⁵⁸ M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. e soc.*, 2021, pp. 684 ss.

⁵⁹ G. D'IGNAZIO, *PNRR, formazione e PA per il rilancio del Mezzogiorno*, in L. BIANCHI-B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 48.

⁶⁰ Sul punto anche F. GIGLIONI, *La "domanda" di amministrazione delle reti intelligenti*, *cit.*, p. 1069.

⁶¹ Sul concetto di Valore Pubblico e per un approfondimento del difficile percorso che stanno compiendo le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dello strumento decisivo per la sua produzione, vale a dire del PIAO, v. P. LOMBARDI, *PIAO e prevenzione della corruzione: verso l'orizzonte del Vapore Pubblico*, in questa *Rivista*, fascicolo n. 19/2023, pp. 186 ss.

⁶² G. D'IGNAZIO, *op. cit.*, p. 49.

⁶³ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, *cit.*, pp. 245 e 247.

È opinione di chi scrive che la risposta sia necessariamente affermativa, quanto meno per un nucleo fondamentale che trovi applicazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale⁶⁴, proprio anche al fine del superamento dei divari territoriali.

A conforto di questa opinione valga l'esperienza maturata dall'ordinamento italiano attraverso la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione intervenuta nel 2022, in materia di ambiente e sviluppo sostenibile, che ha dimostrato la consapevolezza del fatto che il riconoscimento formale dei principi costituisce la più efficace garanzia del loro rispetto.

In verità, il contributo più consistente che fornisce la suddetta riforma all'economia del ragionamento sin qui svolto è di natura sostanziale.

Si noti in primo luogo come il divario territoriale rifletta la diversa capacità dei territori di favorire il pieno sviluppo della persona e delle formazioni sociali che ne dovrebbero assicurare lo svolgimento, indebolendo la struttura e la consistenza dei diritti fondamentali⁶⁵ attraverso una loro inaccettabile declinazione disomogenea⁶⁶.

Il suo superamento costituisce pertanto imprescindibile strumento per perseguire il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., nel rispetto di quel patto di solidarietà nazionale che affonda le sue radici nell'art. 2 Cost. nella parte in cui prevede che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»⁶⁷. Degna di nota è del resto la priorità valoriale che il Costituente ha voluto esprimere accostando i doveri di solidarietà ai diritti inviolabili dell'uomo⁶⁸.

Dieci anni fa è stato scritto come quello di solidarietà costituisca un principio il cui luogo elettivo è proprio la Costituzione, nel suo essere volto, anche attraverso proficue connessioni con gli altri principi in essa previsti, a scardinare barriere e a congiungere, permettendo la costruzione di nuovi legami sociali, anche tra territori diversi⁶⁹.

⁶⁴ E si noti come l'opinione sia condivisa anche – e forse soprattutto – da coloro che studiano il territorio alla luce di discipline non giuridiche, secondo quanto è possibile constatare leggendo la reportistica sui territori elaborata dall'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile di cui si è dato conto in questo scritto.

⁶⁵ M.C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2021, p. 80 e 86.

⁶⁶ AIPDA, *Forum Next Generation EU. Diseguaglianze territoriali insostenibili e doveri perequativi inderogabili*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2021, p. 3.

⁶⁷ In questo senso, anche L. RONCHETTI, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, pp. 21-22.

⁶⁸ F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42.

⁶⁹ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 3-4 e 39.

Se l'art. 2 Cost. crea un "legame solidale" tra diritti e doveri⁷⁰, la pari dignità espressa dall'art. 3 rafforza la simmetria fra diritti inviolabili e doveri inderogabili, che in questo modo si rivelano come aspetti complementari dello stesso valore⁷¹ ed offrono copertura costituzionale anche alla solidarietà letta in una prospettiva di superamento dei divari territoriali.

In realtà vi è di più. L'approfondimento delle nuove disposizioni introdotte negli artt. 9 e 41 Cost. costituisce a sua volta un passaggio importante per saggiare il processo di giuridicizzazione della solidarietà nel nostro contesto istituzionale.

La modifica dell'art. 9 Cost. con l. cost. n. 1/2022, che vi ha inserito un terzo comma ai sensi del quale la Repubblica tutela l'ambiente «anche nell'interesse delle future generazioni», unita alle modifiche dell'art. 41 Cost., per il quale oggi l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno, tra l'altro, all'ambiente, conferisce a queste disposizioni un carattere innovativo che fa di questa riforma costituzionale una vera e propria "revisione-programma"⁷².

Essa pare aver colto le sfide dello sviluppo sostenibile⁷³: pur non avendolo richiamato in Costituzione in modo espresso⁷⁴, ne ha comunque lasciato emergere l'innegabile connessione con il principio di solidarietà sancito dall'art. 2⁷⁵, evidentemente imprimendo un nuovo impulso anche nella direzione della necessità di superare il divario tra Nord e Sud.

Nella prospettiva così assunta, non sembra ad esempio inutile evidenziare come sia interessante la proposta, avanzata in sede di monitoraggio sull'andamento degli obiettivi di sviluppo sostenibile in Italia, d'introdurre, proprio in virtù del principio di giustizia intergenerazionale sancito dal rinnovato art. 9 Cost., una "valutazione d'impatto generazionale delle leggi", attraverso forme di *Youth Check* che coinvolgano i giovani nei progetti decisionali che li riguardano, e che, evidentemente, sarebbero in grado di tenere in debito conto anche le differenze tra le esigenze dei giovani del Nord e del Sud⁷⁶.

⁷⁰ D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 106. Sul punto, si veda altresì D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 ss.

⁷¹ A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, f. 1/2016, p. 17.

⁷² M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, f. 3/2021, p. 309.

⁷³ G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Dir. econ.*, 2021, p. 174.

⁷⁴ Per una critica su questa mancanza, G. GRASSO, *Appunti per l'audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1^o Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Rivista AIC*, f. 2/2020, p. 9.

⁷⁵ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, pp. 15 ss.

⁷⁶ Si legga sul punto ASVIS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASviS 2023*, cit., p. 170 che, nel richiamare le forme di *Youth Check* già esistenti in Europa (in particolare, in Austria e in Germania), ricorda come l'Italia abbia redatto nel luglio 2022, tramite il Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche, le Linee guida utili a questa valutazione.

Per tornare ai principi, tra gli altri, ve ne sono certamente alcuni su cui conviene appuntare l'attenzione, poiché si rivelerebbero particolarmente funzionali alla prospettiva assunta:

- il principio dello sviluppo sostenibile, come logica conseguenza delle riflessioni appena svolte, da valorizzare nella componente strategica dei piani. Del resto, la sostenibilità dei piani è il primo fattore produttivo di un Valore Pubblico inteso come benessere della collettività e del suo territorio, secondo la visione che restituisce l'Agenda 2030 sulla sostenibilità come fondata su quattro diversi "pilastri": non solo ambientale, ma anche sociale, economico ed istituzionale;
- il principio d'integrazione delle esigenze di protezione dell'ambiente nelle politiche di governo del territorio, chiave di volta di ogni discorso e di ogni politica tesi alla protezione dell'ambiente⁷⁷;
- il principio della "coerenza" tra piani, che, come logica conseguenza del precedente, superi il principio di "conformità" ancorato ad una visione rigidamente gerarchica delle relazioni tra strumenti di governo del territorio⁷⁸;
- il principio del coordinamento tra la pianificazione del territorio ed il Piano integrato di attività ed organizzazione (PIAO)⁷⁹, che, come visto, orienta i principali documenti programmatici sull'attività e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni al raggiungimento del Valore Pubblico inteso come benessere dei cittadini e delle imprese;
- il principio dell'uniformità dei linguaggi di elaborazione degli strumenti urbanistici ad ogni livello di amministrazione⁸⁰;
- come conseguenza, il principio d'interoperabilità degli strumenti urbanistici in quanto predisposti sulla base di dati territoriali uniformi;
- la previsione di standard urbanistici connessi alla digitalizzazione⁸¹ ed all'intelligenza artificiale, che tuttavia resta intimamente collegata alla soluzione dei problemi legati al *digital divide*.

A quest'ultimo proposito, non pare inutile osservare come l'introduzione di riferimenti all'intelligenza artificiale, a livello di principi generali sul governo del territorio, sia forse oggi imposta dal già citato recentissimo Regolamento sull'intelligenza artificiale approvato dal Consiglio europeo il 21 maggio 2024, tra i cui scopi, come si legge nel 3° Considerando, vi è quello di «promuovere la diffusione di

⁷⁷ Così, R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. soc.*, 2021, p. 278 e ID., *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 14 ss. e oggi in R. FERRARA, *Scritti scelti*, a cura di S. CIMINI-P. LOMBARDI-R. LOMBARDI-V. MOLASCHI-A.M. PORPORATO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 729 ss.

⁷⁸ Sul punto, si riprende l'interessante considerazione svolta da R. MASCARUCCI in occasione del già citato Convegno di Studi PRIN 2022 "Intelligenza amministrativa artificiale ed eguaglianza territoriale" dal quale ha tratto origine questo scritto.

⁷⁹ In tal senso, anche il già citato *Position Paper 2023. Gli insediamenti urbani nel Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici*, p. 18.

⁸⁰ M. DEMICHELI, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, cit., pp. 434-435.

⁸¹ G. DELLE CAVE, *Smart city, diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, cit., p. 66.



un'intelligenza artificiale (IA) antropocentrica e affidabile, garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute, della sicurezza e dei diritti fondamentali dell'Unione europea».