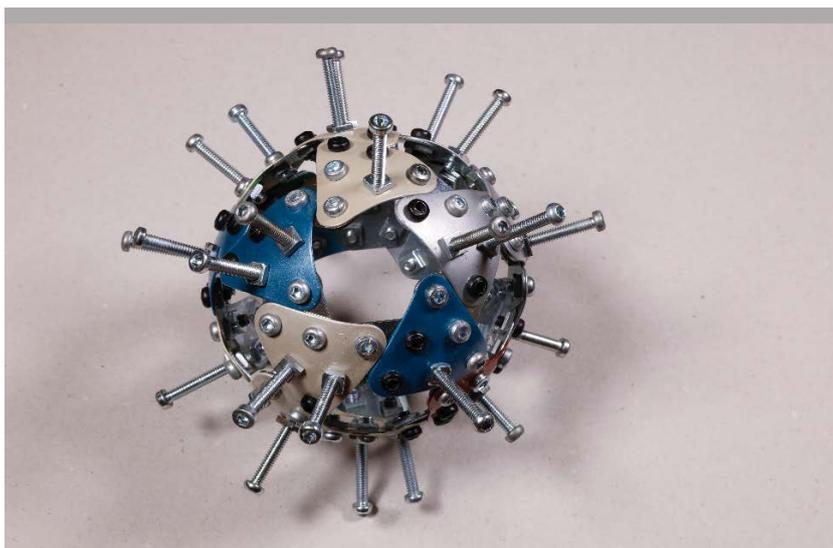


## OSSERVATORIO SMART CITY

03

maggio 2020



### SOMMARIO

Presentazione .....	p 2
1. Opportunità della smartness ed irriducibilità del Parlamento .....	p 2
2. Coronavirus e governance della città smart.....	p 5
3. CONAI e l'emergenza Covid-19.....	p 7
4. Temi e problemi: smartness ed emergenza.....	p 10
4.1 Emergenza e ambiente urbano.....	p 10
4.2 Immunizzazione e smartness.....	p 12
4.3 Contact tracing e tutela della privacy .....	p 14
4.4 Emergenza e Sanità.....	p 17
5. Osservatorio Normativo .....	p 19
6. Le iniziative dell'Osservatorio .....	p 22
7. Il progetto europeo MAtchUP.....	p 23



## Presentazione

prof. Edoardo **Croci**, prof. Giuseppe Franco **Ferrari**,  
Università Bocconi, Coordinatori dell'Osservatorio Smart City

L'emergenza dovuta alla **pandemia globale di Covid-19** ha portato brutalmente al centro del dibattito pubblico la **smartness** in tutti i contesti della vita individuale, sociale e collettiva: dall'apprendimento al mondo del lavoro, dalla gestione ed erogazione dei servizi alla mobilità. La drammatica situazione vissuta globalmente, e specialmente nel nostro Paese, pone interrogativi complessi ed interconnessi, al contempo economici, sociali e ambientali, destinati ad avere riverberi **sia sul settore pubblico che sul settore privato** anche alla fine della fase più acuta della crisi. Si tratta senza dubbio di un contesto contingente che presenta enormi sfide, ma nel quale è forse possibile riflettere su alcune opportunità per ripensare il futuro in ottica "intelligente". A questi temi è dedicata la nostra *newsletter*.

L'**Osservatorio Smart City**, entrato nel 2020 nel suo **secondo anno di attività**, si propone fin dalla sua fondazione di studiare la rigenerazione urbana e la **smartness** dei servizi in maniera interconnessa, interdisciplinare e multilivello, avvalendosi delle competenze di **GREEN** - Centro di ricerca sulla geografia, le risorse naturali, l'energia, l'ambiente e le reti e del **Dipartimento di Studi Giuridici** A. Sraffa dell'Università Bocconi,

coinvolgendo altresì i principali **stakeholders** di settore, a partire dal nucleo di **Founding Members**. Le attività dell'Osservatorio, che combinano una prospettiva giuridica ad una economica, sono molto diversificate ed includono incontri di approfondimento, *policy* e *position papers*, iniziative di disseminazione: in questo contesto, la *newsletter* si propone come forum di studio e discussione sulla **smartness** nei suoi sviluppi contemporanei, oggi più che mai di irrompente attualità.

In particolare, questa edizione della *newsletter* si concentra sul **rapporto tra smartness ed emergenza Coronavirus** proponendone un prisma di letture diverse e diversificate, rispetto al sistema delle fonti giuridiche, ai riverberi sulla *governance* delle città ed anche ai paradigmi di erogazione dei servizi. Alcuni spunti critici su **smartness ed emergenza** saranno poi tematizzati nella seconda sezione della *newsletter*, mentre nell'**Osservatorio normativo** ci si concentrerà sulle innovazioni in chiave **smart** della risposta legislativa alla crisi, con particolare riferimento al settore pubblico. Infine, saranno presentate le **nostre iniziative** e gli sviluppi dei **progetti** che ci vedono protagonisti.

## 1. Opportunità della smartness e irriducibilità del Parlamento in epoca di Covid-19

prof. avv. Giuseppe Franco **Ferrari**,  
Università Bocconi, Osservatorio Smart City

L'emergenza di questi mesi ha sollevato una miriade di problematiche istituzionali, su cui la riflessione degli addetti ai lavori non potrà non proseguire per anni, ben oltre il pur non imminente ritorno alla normalità. Una tra le più importanti di queste tematiche, direttamente collegata con il lavoro (e forse la politica) **smart** è quella che riguarda il funzionamento delle Camere, ed in genere dei corpi rappresentativi col

legiali, con strumenti telematici anziché in presenza. Il rischio di contagio e la necessità di applicare misure di *social distancing* anche ai parlamentari ha indotto a ragionare di modalità non fisiche di riunione di Camera dei deputati e Senato.

La Carta costituzionale ovviamente non solo tace in proposito, ma all'art.64 si riferisce a sedute, termine che potrebbe tutto sommato, con

qualche sforzo estensivo, interpretarsi anche come applicabile a sessioni tenute con mezzi telematici, e soprattutto disciplina, nel comma terzo, i criteri di calcolo del quorum strutturale e di quello funzionale o deliberativo facendo riferimento per entrambi ai presenti. L'art. 72, poi, disciplina i principi che governano le diverse tipologie dei procedimenti legislativi, senza fare espresso riferimento alla presenza. In complesso, quindi, il dato testuale potrebbe anche venire forzato fino ad intendere la presenza come requisito conseguibile anche per via informatica, attraverso una delle tante applicazioni a cui tutti ormai (docenti, studenti, operatori economici, professionisti, magistrati) si sono venuti abituando anche prima degli eventi pandemici e che negli ultimi mesi hanno preso piede fino a diventare quasi lo strumento preferenziale di lavoro. Tutto il resto della disciplina dei lavori parlamentari è contenuto nei regolamenti delle Camere, in decisioni delle due Giunte del Regolamento e in pronunce dei loro Presidenti.

Quale ostacolo concettuale osta dunque all'utilizzo sistematico delle tecniche telematiche anche a livello parlamentare e perché un simile passo non è stato ancora compiuto integralmente? Tanto più che la presenza in entrambe le Camere di formazioni politiche che del consenso informatico hanno fatto un vero e proprio cavallo di battaglia, all'insegna di un nuovo modo di concepire la democrazia in termini diretti, sembrerebbe dover facilitare una tale scelta.

Il fatto è che l'organo politico collegiale, in particolare quello di livello nazionale, è il fulcro della rappresentanza politica. La democrazia rappresentativa, che fino ad oggi non ha trovato modelli sostitutivi adeguati, in tutte le formulazioni, da Locke ai giorni nostri, passando per Ostrogorski, Weber, Dahl, March e Olsen, fino a Bobbio, Sartori e Urbinati, nonché fino ai più raffinati cultori del pluralismo, come Einfeld e Sternberger, per tralasciare la più raffinata dottrina costituzionalistica e filosofica tedesca del secondo dopoguerra, è sempre stata concepita come un processo deliberativo su base discorsiva. In altre parole, la democrazia pluralistica non si esprime esclusivamente attraverso l'atto del voto, pur sempre diadico anche nelle procedure più complesse, ma soprattutto attraverso la formazione della deliberazione mediante discussione e reci-

proco convincimento. Solo un semplicismo populistico può ridurre la deliberazione parlamentare all'alzata di mano o ad un suo proxy, sia esso fisico o telematico. Non è un caso che il costituente non abbia preso in alcuna considerazione il voto per posta, per telegramma, per telefono.



Ciò non significa che il ricorso al voto telematico sia del tutto precluso. Molte attività non deliberative possono essere gestite con tale metodicità: la risposta a interrogazioni ed interpellanze, ad esempio e molto lavoro di commissione. Infatti la Camera dei Comuni britannica, madre di tutti i parlamenti, vi ha fatto ricorso per il question time sin dal 21 aprile. Lo speaker, sir Lindsay Hoyle, ha messo al lavoro il Parliamentary Digital Service per settimane, sino a configurare una metodica approvata dagli stessi Comuni come temporanea e limitata a "*certain parts*" del lavoro parlamentare, che si avvale del programma Zoom. Altri Parlamenti, come il Congresso argentino stanno lavorando in questa prospettiva: l'art. 63 di quella Costituzione, parla di sedute, non di presenza. Lo stesso Parlamento europeo si sta muovendo nella stessa direzione, pur con molte cautele richiamate con forza dal Presidente Sassoli.

D'altra parte, la pandemia esige che misure di prevenzione della trasmissione del virus si applichino in qualche misura anche ai parlamentari, che non possono certo essere esposti personalmente a rischi superiori a quelli del comune cittadino né divenire veicoli di circolazione del virus. Ad esempio, il rispetto delle distanze minime tra parlamentari ipotizza, almeno in Camere numericamente consistenti, la presenza di solo una parte dei membri. Anche questa soluzione è stata sperimentata, pur tra discrete polemiche, dal Parlamento italiano: in almeno tre occasioni dalla metà di marzo, infatti, i gruppi par-

lamentari si sono accordati per garantire la presenza del numero legale ed al tempo stesso per ridurre il numero dei propri membri effettivamente partecipanti alla discussione in modo proporzionale alla loro dimensione numerica. L'accordo intendeva garantire il numero legale, ma non certo escludere chi, per così dire fuori quota, intendesse partecipare comunque. In questo caso la prassi politica ha supplito alla carenza di discipline specifiche, come spesso accade nel diritto parlamentare: nondimeno molti commentatori hanno lamentato una violazione di regole costituzionali<sup>1</sup>.

Non troppo diversamente, peraltro, le riprese televisive di sedute di Assemblea nazionale francese, Assemblea dei deputati spagnola e ancora Camera dei Comuni del Regno Unito hanno mostrato aule desolatamente semivuote davanti a Presidenti del consiglio e premiers che illustravano scelte governative delicatissime in contesti emergenziali.

Le tecnologie devono dunque essere messe a frutto con le cautele e le limitazioni necessarie a non incidere su elementi fondamentali dei processi democratici. Ovviamente il progresso va sfruttato come opportunità anche nelle circostanze meno favorevoli. Anzi, forse è proprio nelle contingenze più difficili che si possono ricercare ed accettare adeguamenti a prassi tradizionali. Ma deve restare immutato il quadro degli elementi costitutivi della democrazia. Soprattutto perché molta parte delle normative emergenziali è stata studiata e varata, come era logico, dai Governi, in quasi tutti gli ordinamenti statali. Nel contesto italiano, ad esempio, i decreti legge sono stati affiancati dal frequente ricorso a decreti del Presidente del consiglio dei

ministri, da decreti ministeriali, note interpretative, ordinanze. Una congerie di atti statali di provenienza dell'Esecutivo si è venuta stratificando, oltre che sommando ad altre misure amministrative di provenienza regionale e locale. Va da sé che un Parlamento vigile ed attivo è fondamentale per garantire un controllo non formale su attività governative che non possono prescindere dalla responsabilità dell'organo collegiale rappresentativo. Va infatti tenuto presente che l'emergenza, con le misure interdittive e limitative adottate, ha inciso in profondità su diritti a garanzia costituzionale coperti da riserva di legge, spesso rinforzata. La libertà di circolazione e soggiorno, anzi tutto, e poi persino quelle di domicilio e di riunione sono state fortemente ristrette. Se non si vuole negare in radice l'essenza stessa del costituzionalismo democratico, è indispensabile la presenza assidua di un Parlamento in grado di esercitare attentamente e con pienezza le sue attribuzioni.

Verrà, speriamo, un momento nel quale sarà possibile pensare a mente fredda se sia necessario o almeno utile introdurre in Costituzione uno o più meccanismi di disciplina di situazioni emergenziali, eventualmente graduate come nella Carta spagnola. In quella sede, sarà opportuno valutare anche l'introduzione di principi vincolanti per i regolamenti parlamentari, circa la gestione dei lavori delle Camere con l'applicazione di supporti tecnologici avanzati. Per intanto, *smartness*, sicurezza ed efficienza del controllo vanno accuratamente bilanciati, avendo come interesse supremo quello alla conservazione delle istituzioni democratiche.

---

<sup>1</sup> *La letteratura pubblicistica sul tema è enorme. Una sintesi in Camera dei deputati, Servizio bi-*

*blioteca, Materiali di documentazione bibliografica, N.2, Aprile 2020, Risorse giuridiche sull'emergenza Covid-19.*

## 2. Coronavirus e governance della città smart

prof. Edoardo **Croci**, Tania **Molteni**  
Università Bocconi, Osservatorio Smart City

Nel giro di pochi mesi, la pandemia causata dal coronavirus "Covid-19", e le misure messe in atto dai governi per contrastarne la diffusione, hanno profondamente alterato il funzionamento, la gestione e la vita quotidiana di molti centri urbani in diverse parti del mondo.

Le caratteristiche intrinseche dei contesti urbani rappresentano dei punti di forza e al tempo stesso di debolezza nella gestione di questa emergenza. Le città per loro natura sono caratterizzate da un'elevata densità di popolazione e di visitatori e dalla capacità di attrarre flussi di persone dalle aree circostanti a causa della presenza di servizi, attività commerciali, educative, culturali, sanitarie, nonché per eventi di vario tipo. Queste caratteristiche costituiscono un fattore rilevante di diffusione del virus. I servizi di mobilità pubblica presenti a livello urbano concentrano un'elevata quantità di utilizzatori in spazi chiusi, rappresentando un contesto potenzialmente importante di contagio. La densità urbana rende in generale difficile l'implementazione di misure di distanziamento sociale in gran parte delle attività. Molte città, inoltre, rappresentano dei nodi chiave nelle interconnessioni globali, in particolare quando svolgono la funzione di hub internazionali. Il passaggio e la presenza di persone che potenzialmente sono entrate in contatto con il virus in altre parti del mondo possono portare ad una maggiore possibilità di contagio.

Se gli elementi di criticità per le città di fronte a questa crisi sono numerosi, vanno tuttavia ricordati anche gli elementi di forza e le risorse che possono essere attivate a livello urbano nella gestione dell'emergenza e della fase successiva di ripresa. Da un lato, i governi locali hanno agito attuando le misure stabilite dai livelli sovraordinati. Dall'altro, si sono fatti promotori di azioni su vari fronti, utilizzando diverse leve di policy a livello regolatorio, economico, gestionale, nonché di coinvolgimento degli stakeholder. Le città sono infatti il livello di governo più vicino ai cittadini, e sono direttamente coinvolte nella gestione del territorio e di molti servizi impattati

dalle misure di contenimento dell'emergenza sanitaria (es. trasporti, raccolta dei rifiuti urbani, servizi di polizia locale, servizi educativi). A livello sanitario le città dispongono di una maggiore dotazione di servizi rispetto alle zone rurali, grazie alla densità di popolazione che ne giustifica la presenza. Inoltre, le città – in particolare quelle che stanno compiendo un percorso di trasformazione verso la "smart city" – si sono dotate di una serie di infrastrutture e risorse digitali che in questo momento si stanno rivelando fondamentali per consentire l'attivazione dello smart working sia nelle realtà pubbliche che private.

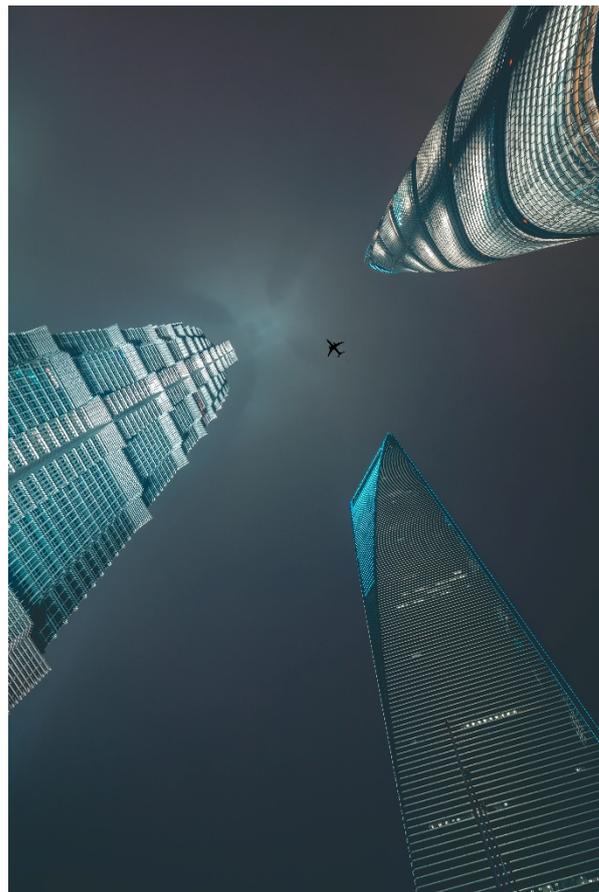
Diverse organizzazioni stanno mappando ed analizzando le misure attuate a livello urbano per rispondere all'emergenza Covid-19, con l'obiettivo di ispirare altre realtà ad applicare le misure più innovative e stimolare la collaborazione tra città. Tra queste, la rete "Cities for Global Health" ha creato una piattaforma che censisce 352 iniziative in 29 paesi e 77 città (assente l'Italia), in diversi ambiti: misure sanitarie, istituzionali, economiche, educative, comunicazione, trasportistiche, sociali, di genere, turistiche-culturali, abitative. Un'altra categorizzazione è stata sviluppata dall'OECD, che ha censito una serie di misure attuate dalle città per far fronte all'emergenza coronavirus in sei gruppi: 1. Attività di informazione/comunicazione e aumento della consapevolezza sul tema; 2. Misure relative ai luoghi di lavoro e al pendolarismo; 3. Distanziamento sociale; 4. Misure di sostegno e supporto alle fasce più vulnerabili; 5. Organizzazione di servizi di consegna locali; 6. Supporto alle imprese.

Una possibile chiave di lettura di queste misure considera le risposte date dalle città alla crisi secondo tre assi strategici, che rispondono anche ad una logica temporale: prevenzione, continuità, trasformazione. La scelta di quali misure e strategie adottare dipende da molti fattori, tra i quali anche la tempistica con cui la città si è trovata ad affrontare la crisi. In Europa ad esempio, molte città hanno visto diffondersi il contagio

nelle settimane successive all'escalation avvenuta in Italia ed in particolare in Lombardia. Questa differenziazione nei tempi ha dato modo di modulare le risposte in modo diverso.

Guardando oltre la gestione della fase di emergenza, la complessità della crisi dovuta al Covid-19 rende necessario adottare risposte sistemiche e di lungo termine, ripensando e pianificando la città ed i servizi urbani per aumentare la resilienza e contrastare possibili future riacutizzazioni dell'emergenza. Queste risposte vanno supportate da una governance chiara, che consenta di definire azioni coerenti e coordinate tra zone centrali e periferia, anche in un'ottica di visione metropolitana. Ciò deve servire per contenere nuovi fenomeni di diffusione del contagio e per sviluppare una necessaria exit strategy per le attività economiche e commerciali che sono attualmente interessate dal lockdown e che saranno maggiormente impattate dagli effetti delle misure di distanziamento nei prossimi mesi, che si protrarranno per diverso tempo.

Un tema chiave che è stato evidenziato e richiamato da più parti è quello del ripensamento degli orari delle città – delle attività lavorative, scolastiche, dei servizi - che consenta di evitare fenomeni di picco e assembramento negli spazi pubblici e nei servizi di mobilità. I servizi di trasporto locale sono stati impattati profondamente dalle misure di contenimento, che hanno determinato un crollo drastico della domanda di mobilità pubblica (-80%) e dei relativi ricavi (-74%), come si evince dai dati relativi al mese di marzo 2020 (ASSTRA, 2020). Se da un lato si renderà necessario attivare delle misure specifiche per l'utilizzo dei trasporti pubblici – quali il contingentamento degli ingressi, la sanificazione e l'obbligo dell'utilizzo delle mascherine, la necessità di favorire modalità di trasporto individuali può rappresentare un'opportunità per dare una spinta propulsiva alla mobilità a piedi ed in bici, consentendo un adeguato distanziamento, evitando nel contempo di invertire le misure per la riduzione del traffico. Già in diverse città d'Europa, ad esempio in Spagna, i governi locali stanno prevedendo una riduzione delle corsie di traffico stradale, favorendo un utilizzo condiviso da parte delle biciclette e delle auto – con previsione di velocità non superiore ai 30 km/ora.



Le limitazioni che si renderanno necessarie nell'esercizio di diverse attività commerciali richiederanno un ripensamento di numerosi spazi urbani, quali ad esempio gli spazi esterni antistanti ai ristoranti e ai bar per favorire un maggior distanziamento tra i clienti. Anche in quest'ambito, i governi locali possono agire con misure di agevolazione e pianificazione urbana che semplifichino un diverso utilizzo degli spazi, in un'ottica di maggiore flessibilità.

Le nuove tecnologie possono inoltre dare un contributo per ripensare e innovare l'utilizzo della città, ad esempio prevedendo modalità per prenotare l'utilizzo dei servizi o l'acquisto dei prodotti negli esercizi commerciali evitando code ed assembramenti, o prevedendo nuove modalità di consegna di prodotti direttamente a domicilio.

Se da un lato l'emergenza Coronavirus sta provocando una crisi globale dalle conseguenze pesanti per il sistema sanitario, economico e sociale del Paese, vi è la possibilità di cogliere l'opportunità per perseguire soluzioni nuove, ed adottare scelte innovative che sono state dibattute per molto tempo rimanendo inattuato. Appare chiaro che servirà uno sforzo coordinato e

complessivo di tutti i livelli di governo e di tutti gli attori sociali ed economici per superare

l'emergenza e uscire dalla crisi.

### 3. CONAI e l'emergenza Covid-19

Giorgio Quagliuolo,  
Presidente CONAI, Founding Member dell'Osservatorio Smart City

La situazione di emergenza causata dalla pandemia da Covid 19 si riflette inevitabilmente sul settore dei rifiuti il quale si trova a valle di ogni ciclo di consumo e di produzione. Questa situazione ha di fatto causato difficoltà legate alla tenuta delle filiere di gestione dei rifiuti per effetto del venir meno di impianti di sbocco per le materie prime seconde generate e per la cronica carenza impiantistica nazionale necessaria alla gestione degli scarti di trattamento; abbiamo inoltre dovuto affrontare notevoli difficoltà nel dare indicazioni chiare al fine di orientare correttamente i flussi da parte di cittadini e aziende in conseguenza dei numerosi atti e provvedimenti adottati dalle Autorità competenti ai diversi livelli (nazionale, locale, sanitario e ambientale).



La filiera di gestione dei rifiuti urbani e, quindi, la raccolta differenziata, è stata riconosciuta come attività di pubblico interesse e costituisce quindi servizio pubblico che non può essere interrotto, men che meno durante l'emergenza sanitaria in corso. Questo ha posto in capo a CONAI, Consorzio Nazionale Imballaggi, e ai Consorzi di Filiera (RICREA, CIAL, COMIECO, COREPLA, RILEGNO e COREVE), il primario obiettivo di evitare che la progressiva saturazione di alcune filiere si traducesse in una conseguente interruzione delle operazioni di ritiro dei rifiuti urbani; per superare criticità contingenti o a carattere locale siamo pertanto intervenuti con azioni su più livelli, dal

confronto con Governo e Regioni ad interventi mirati con gli operatori della filiera di valorizzazione dei rifiuti di imballaggio. Il tutto in un contesto in cui il comparto industriale della filiera del packaging, e quindi delle aziende che fanno capo al sistema consortile, è stato riconosciuto quale attività essenziale al fine di garantire la disponibilità di generi alimentari per i canali della distribuzione, ma non altrettanto per gli altri comparti di utilizzo quali il circuito HO.RE.CA., i settori professionali e i beni durevoli e semi durevoli, con conseguente sospensione delle attività di molte aziende e di interi settori di utilizzo. Ciò ha altrettanto inevitabilmente portato a porre sotto la lente di ingrandimento la tenuta finanziaria del Sistema Consortile, chiamato a uno sforzo eccezionale, dovendo contemporaneamente contare su minori risorse economiche in ingresso. Va ricordato infatti che la principale fonte di sostentamento economico di CONAI e dei Consorzi di Filiera deriva dal Contributo Ambientale che le aziende versano a fronte dei quantitativi di imballaggi immessi al consumo sul territorio nazionale e che di contro la principale voce di costo è rappresentata dai corrispettivi riconosciuti ai Comuni per i maggiori sostenuti a fronte della raccolta differenziata dei materiali che vengono conferiti ai Consorzi di Filiera per la loro successiva valorizzazione. Corrispettivi questi che vengono determinati nell'ambito di un accordo quadro con l'ANCI, l'associazione nazionale dei comuni italiani, indipendentemente dalle condizioni di mercato ed esclusivamente legati a quantità e qualità delle raccolte e che non possono certamente venire meno in una situazione emergenziale come questa. Il blocco di alcuni comparti produttivi e di molte importazioni stanno quindi creando un ulteriore fattore di stress al Sistema Consortile, chiamato a scendere in campo con scelte difficili e a dover conciliare le diverse esigenze di tutela dell'ambiente e di salvaguardia delle imprese; una prova di equilibrio già normalmente

non scevra da ostacoli, ma estremamente più difficile allorquando vi si aggiungano emergenze sanitarie. Il Sistema consortile sta dunque compiendo ogni sforzo per continuare, da un lato, a dare ossigeno ai Comuni garantendo loro le risorse economiche indispensabili per far fronte ai costi della raccolta differenziata e, dall'altro, a salvaguardare la gestione dei rifiuti raccolti, anche sostenendo i maggiori costi generati, nell'attuale contesto, dalle problematiche di sbocco dei materiali trattati, sia per quanto riguarda l'avvio a riciclo, sia per quanto riguarda la valorizzazione e gestione degli scarti di trattamento.

Prima l'Istituto Superiore di Sanità (il 3 marzo 2020) e subito dopo il Sistema Nazionale di Protezione Ambientale (il 23 marzo 2020) hanno prodotto importanti documenti che hanno orientato il flusso dei rifiuti urbani; la Commissione Ue è intervenuta solo il 14 aprile confermando di fatto quanto già stabilito in Italia a livello nazionale: i rifiuti urbani devono essere distinti tra rifiuti urbani prodotti nelle abitazioni di soggetti positivi al Covid 19 o posti in quarantena e rifiuti urbani prodotti dalla restante parte della popolazione. Per il primo caso l'Iss ha indicato come norma di riferimento il Dpr 254/2003 sui rifiuti sanitari classificandoli a rischio infettivo (HP9) e prevedendo pertanto che non venissero più differenziati e che si utilizzassero guanti monouso per conferirli in due o più sacchetti resistenti posti uno dentro l'altro e che fossero infine collocati nei cassonetti della raccolta indifferenziata (facendo particolare attenzione a oggetti taglienti). Nel secondo caso, la raccomandazione dell'Iss è stata quella di non interrompere la raccolta differenziata, sono pertanto proseguiti i consueti flussi ad esclusione di fazzoletti, carta in rotoli, mascherine e guanti utilizzati che, a scopo cautelativo, devono essere smaltiti nei rifiuti indifferenziati. In ordine al destino l'Iss ha raccomandato che tutto il flusso dell'indifferenziato, contenendo materiali potenzialmente infetti, non venisse manipolato ma fosse destinato agli inceneritori, agli impianti di trattamento meccanico e meccanico biologico (evitando sempre la selezione manuale), agli impianti di sterilizzazione o infine a discarica senza pretrattamento limitando il più possibile la loro movimentazione.

Per quanto riguarda la raccolta urbana si è rile-

vato un cambiamento nelle quantità e nella qualità dei rifiuti di imballaggio raccolti in maniera differenziata, cambiamento conseguente alle nuove abitudini di consumo durante il periodo di isolamento unitamente alla chiusura dei comparti della distribuzione non alimentare, del settore HORECA e del turismo. Va poi notato che i cambiamenti in atto sono molto eterogenei a seconda dei materiali di imballaggio e dei territori esaminati, si va ad esempio da settori come quello degli imballaggi in plastica nel quale si sta assistendo ad un incremento delle quantità conferite in raccolta urbana, causa la maggiore preferenza dei consumatori nell'acquisto di generi alimentari imballati, ad altri settori, come quello degli imballaggi in vetro, dove prevale un calo dei conferimenti per effetto del venir meno di tutta la raccolta differenziata proveniente da alberghi, bar e ristoranti, che costituisce un segmento significativo. Esiste poi un tema legato alla diffusione delle vendite on line e delle consegne a domicilio che sta spostando flussi di rifiuti di imballaggio, tipicamente in carta e plastica, da circuiti BtoB al circuito domestico. Il divieto di effettuare la raccolta differenziata e l'obbligo di conferire tutte le frazioni nella raccolta indifferenziata per le utenze dove sono presenti soggetti in quarantena, genera poi impatti molto differenti a livello territoriale in dipendenza della diffusione dei casi di contagio nell'area interessata.



In relazione alle operazioni di trattamento e valorizzazione a valle della raccolta CONAI ha da subito evidenziato il rischio di interruzione della filiera connesso al rallentamento di alcune attività industriali o al blocco totale di molte altre, rischio in particolare legato alla progressiva saturazione degli stoccaggi, sia negli impianti di riciclo che in quelli di termovalorizzazione, cui si sommano gli squilibri territoriali della capacità

impiantistica mai sanati. Sono pertanto state rivolte pressanti richieste di intervento urgente al Presidente del Consiglio e al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare per l'adozione di provvedimenti urgenti per scongiurare questo scenario. Le richieste avanzate riguardavano: (i) l'incremento, fino al raddoppio, della capacità annua di stoccaggio e di quella istantanea degli impianti già autorizzati alle operazioni di gestione dei rifiuti; (ii) l'autorizzazione agli impianti di valorizzazione energetica di poter lavorare al massimo delle loro capacità termiche; (iii) la facilitazione all'ingresso in discarica anche per le frazioni derivanti dalla raccolta urbana laddove non fossero possibili sbocchi alternativi. A seguito di tali richieste il MATTM ha emesso una circolare con la quale ha dato indicazione alle Regioni su come intervenire a mezzo di ordinanze con particolare riferimento al tema del deposito temporaneo e dello stoccaggio; tutte le Regioni hanno quindi emanato ordinanze che hanno accolto in tutto o in parte le richieste avanzate da CONAI così scongiurando il concreto pericolo che si giungesse ad un'interruzione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

La fase di trattamento e preparazione al riciclo è la più delicata in quanto espletata da attori che si trovano a dover fare da cuscinetto tra la raccolta differenziata, che non può interrompersi, e la domanda di materie prime seconde che a seconda dei materiali e delle filiere di applicazione è calata drammaticamente; per questo motivo la possibilità di prevedere un'extra capacità di stoccaggio per tali impianti diventa un tema centrale. Gli impianti italiani sono generalmente tutti operativi e a pieno regime, a differenza di quanto accade nel resto d'Europa, malgrado le criticità connesse con la movimentazione dei materiali e le imprescindibili precauzioni introdotte nell'operatività per limitare il rischio di contagio tra gli operatori.

La situazione dei materiali avviati a riciclo dipende dall'effettiva domanda di questi che è diversa in funzione della filiera presa in considerazione a causa dell'operatività o meno dei settori applicativi a valle.

Per la plastica le maggiori criticità si registrano nella gestione degli scarti non riciclabili, dall'inizio dell'emergenza Covid 19 si sta infatti azzerando la possibilità di destinazione del flusso

delle plastiche miste non riciclabili nei cementifici, che lo usano come collante, a causa della chiusura di questi ultimi; lo stesso accade per la quota di plastica riciclata destinata ai mercati esteri dal momento che anche le esportazioni sono state sospese. La plastica riciclata destinata all'industria italiana vede oggi molto attive le applicazioni per i prodotti alimentari, ma contestualmente fermi i comparti della produzione di giocattoli e di arredi urbani che sono tra le principali applicazioni dei materiali riciclati.

Per la filiera dei rottami di acciaio e alluminio si evidenzia come l'emissione dei vari DPCM e altri fattori esogeni legati al contagio abbiano comportato la chiusura di alcuni impianti di riciclo rendendo necessari interventi di riallocazione del rottame sui pochi restanti impianti aperti con conseguente aggravio dei costi di logistica.

Analoga situazione si è determinata per la filiera di riciclo del materiale legnoso dove i pannellifici, che in un primo momento avevano interrotto la loro operatività, sono ora aperti ma solo per la ricezione del materiale proveniente dalla raccolta e non per la produzione di pannelli stante il prolungarsi della chiusura dei mobilifici; questo stato di cose non ci permette ancora di considerare scongiurata l'ipotesi di una saturazione degli stoccaggi per questo materiale.

Il riciclo degli imballaggi in carta e cartone prosegue dal momento che le cartiere sono tutte operative e funzionanti consentendo così l'avvio a riciclo dei maceri, resta però attuale una necessaria riflessione sulla possibilità di proseguire a questi ritmi nel caso in cui i comparti produttivi a valle dovessero rimanere per la gran parte fermi a fronte di un flusso in ingresso in calo dovuto al venir meno dei rifiuti cellulosici da attività produttive e BtoB.

Per quanto riguarda il vetro le vetrerie sono tutte operative, ma permane un rischio di interruzione della loro attività per effetto del venir meno di importanti sbocchi commerciali dei settori che utilizzano il vetro riciclato (export di vino in primis), a causa del propagarsi a livello internazionale dell'epidemia da Covid 19.

L'emergenza ha quindi amplificato le lacune strutturali già note agli operatori della filiera che al momento sono rimaste irrisolte con particolare riguardo a due aspetti che dovranno essere

accuratamente valutati e prontamente affrontati se si vorrà davvero traghettare concretamente il comparto di gestione dei rifiuti in un modello di economia circolare, ovvero lo svi-

luppo strategico dell'impiantistica di trattamento e valorizzazione dei rifiuti e lo sviluppo del mercato nazionale delle materie prime seconde.

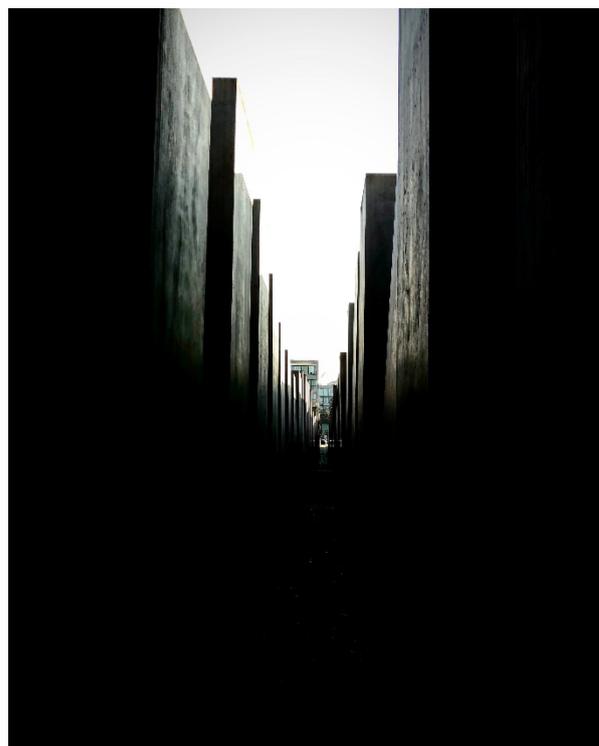
## 4. Temi e problemi: smartness ed emergenza sanitaria

### 4.1 Emergenza e ambiente urbano

prof. arch. Giancarlo Casubolo  
Università di Pavia

L'attuale pandemia in corso ha portato, attraverso i provvedimenti normativi stabiliti dalle varie amministrazioni territoriali, ad un radicale cambiamento della relazione tra la vita pubblica e la vita privata. L'immagine che ognuno ha in mente degli spazi urbani come piazze, strade, parchi ed aree a verde per il gioco e lo svago, è quella di ambienti densi di persone, veri e propri assembramenti, così come oggi è usuale definirli. Questo ricordo seppur recente sembra appartenere ad una realtà lontana che difficilmente potrà tornare come prima a causa delle misure di distanziamento sociale che ad oggi, senza una valida alternativa, costituiscono senza dubbio l'unico modo efficace per tutelarci da possibili trasmissioni di contagio. Queste nuove regole stanno dando luogo a protocolli sociali che si propongono di definire in modo sempre più dettagliato i modi attraverso i quali sarà possibile lavorare, riposare e vivere la giornata, definendo di fatto una "nuova normalità". Scienziati autorevoli di ogni paese concordano nel considerare la pandemia Covid-19 la prima di nuove possibili pandemie che da qui in avanti potrebbero caratterizzare il nuovo Millennio. Questi timori si traducono in veri e propri terremoti sociali la cui risposta non può essere demandata unicamente allo studio delle regole e dei divieti ma deve essere affidata all'architettura, quale scienza multidisciplinare a servizio dello spazio e delle nuove ritrovate esigenze.

Tutto ciò deve essere visto nel mondo dell'architettura come una nuova e irripetibile opportunità, vera occasione per un cambiamento radicale della nostra esistenza a tutela dell'ambiente e della salute consideranti senza alcun dubbio come beni comuni inalienabili.



Il disegno dei nuovi spazi urbani dovrà prevedere al suo interno i concetti di distanziamento sociale, separazione dei flussi e dotarsi della necessaria tecnologia per poter mappare in qualsiasi circostanza il numero e lo stato delle persone presenti per far fronte, in caso di emergenza, ad una immediata risposta in modo da non limitare la circolazione e il suo utilizzo in condizioni di urgenza. Questi luoghi potrebbero dotarsi di tomelli intelligenti in grado di contabilizzare il numero, e chissà anche il nominativo e lo stato fisico delle persone presenti al suo interno. Ambienti "intelligenti" quindi in cui diventerà possibile determinare, in base al codice colore del momento, il consenso degli ingressi al luogo pubblico in base alla situazione in essere: il codice bianco consentirà l'ingresso a tutti, il

codice verde darà il consenso all'ingresso di un numero ampio seppur limitato di ingressi, il codice giallo consentirà l'ingresso ad un numero molto limitato di ingressi con scansione dello stato fisico, il codice rosso negherà l'accesso. Queste soluzioni unite ad altre dovranno essere applicate non solo ai luoghi dello stare ma anche e soprattutto ai luoghi del muoversi come le stazioni dei treni, gli aeroporti ed in particolare le metropolitane. Il progetto di architettura della città intelligente dovrà pertanto inevitabilmente essere ri-studiato attraverso una multidisciplinarietà delle competenze che al loro interno dovrà includere le competenze degli scienziati e dei medici.

Diventa quindi necessario ottimizzare i processi di crescita delle sei dimensioni che caratterizzano la smart city, ri-elaborare modelli di città sicure, sostenibili, efficienti che, nel rispetto di ogni specifica declinazione, abbiano come comune denominatore la centralità del cittadino, anche nel rispetto delle nuove disposizioni sul distanziamento sociale.

L'economia (Smart Economy) dovrà essere centrata sull'innovazione tecnologica per consentire la ripartenza. Le persone (Smart People), grazie ai vari strumenti di comunicazione già esistenti nel mercato e a quelli nuovi elaborati per questo periodo di isolamento obbligato, sono diventate sempre più coinvolte nelle scelte della collettività. L'Amministrazione (Smart Governance) dovrà adeguarsi per costruire un filo diretto con i suoi cittadini semplificando l'erogazione di servizi a distanza e digitali, legati anche alla gestione e al monitoraggio di strutture ospedaliere pubbliche e private. La mobilità (Smart Mobility) dovrà divenire sempre più intelligente e sostenibile, ad esempio, incentivando la mobilità elettrica a basso impatto ambientale e all'uso di biciclette o mezzi alternativi. L'ambiente e lo sviluppo sostenibile (Smart Environment) rimangono al centro dell'attenzione, mentre il livello di comfort e benessere (smart Living) dovranno essere garantiti ai cittadini con nuove modalità di accesso ai servizi legati alla salute, all'educazione, alla sicurezza e alla cultura.

L'architettura della città intelligente sarà quindi caratterizzata da un nuovo modo di pensare la realizzazione dell'edificato, in cui la sostenibilità sarà la prima protagonista attraverso l'uso sempre maggiore di materie prime come il legno e il

graduale abbandono del cemento armato e dell'acciaio a cui verranno delegati ruoli minori. Basti pensare che tra le multinazionali più accreditate, Google ha già scelto il legno come materiale del futuro per la realizzazione di una smart city sperimentale e avveniristica che sta(va) crescendo sul waterfront di Toronto, firmata dalla società di trasformazione urbana Sidewalk Labs. L'innovativo quartiere pubblico-privato prevede(va) uno sviluppo superiore ai tre milioni di mq fra spazi pubblici e torri residenziali multipiano. Qualche giorno fa è apparsa però la notizia di un possibile ripensamento dovuto proprio a questa pandemia che sembrerebbe avere più ragioni di tipo finanziario che condivisione del progetto. Vedremo sicuramente come questa notizia si svilupperà. Una cosa, tuttavia, è certa. Il futuro, secondo noi, sarà sempre più improntato verso realizzazioni multipiano, sostenibili, tecnologiche, accessibili a basso impatto ambientale nell'ottica di un minor consumo del suolo. Per citare un esempio italiano, il Bosco verticale di Milano di Stefano Boeri, rappresenta in tal senso un modello di edificio residenziale a basso impatto ambientale replicabile a scala maggiore. In Cina, sulla base di questo modello, si stanno realizzando edifici pluripiano in grado di dedicare interi piani a doppia o tripla altezza come ambiti comuni di verde studiati per fornire ai residenti dell'edificio ogni genere di svago rendendo l'edificio stesso autonomo rispetto a tali necessità.

In definitiva possiamo affermare che i contenuti da tempo impostati per definire la città intelligente, in termini di sicurezza, efficienza e sostenibilità, dal Covid-19 in avanti diverranno la vera priorità da raggiungere in tempi rapidi, verso un'idea di smart city sicura anche sotto il profilo epidemiologico-sanitario. Si spingerà dunque verso nuovi modelli di Smart City in cui l'efficienza energetica, la sostenibilità, l'ambientale, la sicurezza e il digital transformation rappresenteranno il vero motore delle città di domani. Il compito dell'architettura come scienza in grado di sintetizzare i vari contributi multidisciplinari sarà dunque quello di coordinare i vari contributi e di dettare nuove linee guida per l'individuazione di modelli in grado di rispondere alle esigenze delle persone sia in situazioni di normalità sia in caso di emergenza sanitaria.

## 4.2 Immunizzazione e smartness: opportunità e rischi della sorveglianza ai tempi del Covid 19

prof. Fabio Ciaramelli,  
Università Federico II di Napoli

Da qualche decennio tanto il linguaggio saggistico quanto quello giornalistico hanno fatto fin troppo spesso uso e abuso dell'aggettivo epocale. Eppure non ce n'è uno migliore per definire la cesura e la svolta del nostro modo di vita rappresentata dalla pandemia da Covid 19. Non stupisce, perciò, che per fronteggiarla si sia fatto e si faccia ricorso a strumenti eccezionali, tra i quali anzitutto le poliedriche e proteiformi risorse della rete. Teniamolo a mente: se anche in futuro potremo disporre di vaccino e cure più adeguate, sembra proprio che dovremo convivere con la minaccia di polmonite fulminante da coronavirus, e ciò verosimilmente continuerà a rendere indispensabile una prevenzione trasversale e massiccia. Insomma, c'è da aspettarsi che nella città del futuro – d'un futuro che si sta già delineando sotto i nostri occhi – il ricorso ai cosiddetti smartness, che finora rispondeva prevalentemente ad altre logiche, assuma sempre più spesso una funzione immunitaria. Nei due mesi passati, nei giorni in cui l'emergenza e la paura erano più intense, sono state unicamente le relazioni virtuali che, prendendo il posto dei rapporti umani diretti, hanno consentito una certa continuità degli scambi sociali e già si prevede che l'uscita dal lockdown sarà resa più sicura da specifiche app finalizzate al tracciamento dei contatti. Tutto ciò rende necessaria una diversa declinazione del rapporto tra *communitas* e *immunitas*, che l'autorevole interpretazione filosofica di Roberto Esposito tendeva a contrapporre. Sennonché, invece, ai tempi del coronavirus, i dispositivi immunitari, anziché minacciare la comunità, dimostrano di essere i soli in grado di proteggerla e difenderla, riuscendo nonostante tutto a coniugare comunicazione e isolamento. La mai sopita diffidenza umanistica nei confronti del cyberspazio, accusato di affossare le relazioni personali e dirette, andrà perciò abbandonata, semplicemente perché smentita dai fatti. Ma non basta. In linea generale, si rivelano altrettanto astratte e fallaci le interpretazioni sociologiche e filosofiche costruite intorno a un'unica categoria generale – la biopolitica, lo

stato d'eccezione, la crisi irreversibile del neoliberalismo o al contrario il minaccioso ritorno dello statalismo – cui ricondurre l'immagine del futuro. Tanto le visioni apocalittiche quanto le prospettive messianiche appaiono miopi e desiderose più di autoconferme che di riscontri fattuali.



In fin dei conti, non c'è schema concettuale unitario che permetta di negare le opportunità e al tempo stesso i rischi dei dispositivi immunitari resi possibili dalla diffusione della società digitale. Le tantissime occasioni offerte dalla rete non possono indurre a trascurarne le sconvenienze (dalle fake news agli haters). Ma è un pregiudizio infondato vedervi l'esclusivo trionfo di tecnica, algoritmi e altre diavolerie disumanizzanti. Anzi, proprio perché la diffusione della tecnica digitale non è l'incarnazione d'un potere extrasociale, ma un nuovo modo in cui prendono corpo le relazioni umane, essa va riconosciuta come una creazione sociale e perciò va controllata e regolamentata. Si tratta, insomma, d'una nuova figura istituita dello spazio sociale, in cui pullulano conflitti e lotte per il potere. Nonostante tutto, nessuna filosofia della storia potrà mai arrogarsi il merito d'afferrare e dominare

l'essenza della società digitale e neanche la sua "tendenza fondamentale".

È quest'ambiguità della rete che ne rende indispensabile la regolamentazione giuridica, la cui prima funzione oggi consiste nel vigilare sugli aspetti illiberali e autoritari di ciò che è stato chiamato "capitalismo della sorveglianza", al cui interno gli smartness, anziché agevolare la comunicazione di massa, si sono limitati a massimizzare profitti incontrollati attraverso la capitalizzazione delle informazioni che gli utenti della rete vengono sapientemente spinti a disseminarvi. Attraverso la sorveglianza, il capitalismo non si propone più di "normalizzare" e omologare le vite individuali, come accadeva nella società disciplinare studiata da Michel Foucault, ma viceversa mira a "tracciare" le loro diversità allo scopo di "valorizzarle" e utilizzarle, cioè renderle produttive di ricchezza. In tal modo, come ha sostenuto la giurista belga Antoinette Rouvroy, i big data generano forme di «governamentalità algoritmica» che, in mano alle grandi imprese, grazie al loro potere di mercato, profilano e orientano gli utenti per fini economici. Ma, come non manca di aggiungere la stessa Rouvroy, le medesime forme di governamentalità algoritmica, se sottratte all'esclusivo uso delle grandi imprese e gestite da governi liberaldemocratici, possono svolgere una funzione importante in vista della prevenzione del crimine.

L'utilizzazione a fini immunitari di dispositivi di smartness ai tempi del coronavirus va esattamente in questa direzione. Tali dispositivi, infatti, pur restando potenzialmente discriminatori, e perciò bisognosi d'essere maneggiati con cura attraverso il ricorso al principio di precauzione e a pratiche tendenti a incrementare l'inclusione sociale, possono altresì essere utilizzati finalizzando la raccolta di dati privati al carattere sociale della funzione immunitaria. Ovviamente, ciò che, sul piano della prevenzione sanitaria, appare senz'altro come un'opportunità, non è sufficiente da solo a escludere o a neutralizzare sempre possibili derive autoritarie e illiberali. Non si può non aggiungere che il riconoscimento odierno d'un possibile uso immunitario degli smartness non ha nulla in comune con gli entusiasmi accesi una ventina d'anni fa dai teorici dell'intelligenza collettiva e/o connettiva, secondo i quali la web society ci avrebbe liberato dalle mediazioni valorizzando la democrazia diretta come luogo d'espressione delle potenzialità

nascoste nelle singole individualità. Abbiamo visto, anche dal punto di vista delle ricadute politiche (o anti-politiche), dove ci ha condotti la disintermediazione. E tuttavia, nonostante l'ancor oggi incombente pericolo d'un vero e proprio narcisismo digitale, l'enorme penetrazione della rete nei nostri stili di vita, se giuridicamente limitata e controllata, può essere gestita in modo da non costituire soltanto una minaccia alle libertà, ma invece da diventare un'opportunità nella fase, prevedibilmente lunga, d'una forzata convivenza col coronavirus.

Venendo ora alla questione della necessaria protezione dei dati personali minacciata dalla loro disseminazione in rete, va ricordato che il diritto alla privacy, nella società digitale, non può limitarsi al non subire interferenze esterne nell'esercizio dei propri diritti individuali. Per esser davvero efficace, la protezione dei dati personali deve connettersi in modo esplicito e rigoroso alla costruzione d'uno spazio comune di salvaguardia della dignità, delle libertà e della sicurezza delle persone. Suonano più attuali che mai le parole con cui, sedici anni orsono, Stefano Rodotà diede inizio alla sua relazione introduttiva alla ventiseiesima Conferenza internazionale sulla protezione dei dati: "Noi pensiamo di discutere soltanto di protezione dei dati, ma in realtà ci occupiamo del destino delle nostre società, del loro presente e soprattutto del loro futuro".



Infatti, la protezione dei dati personali, come autonomo diritto fondamentale, estende la tutela della persona all'interno delle relazioni sociali oltre la sua sfera strettamente privata e mira a garantire l'autodeterminazione decisionale e il controllo sulla circolazione dei propri dati. Non si tratta di garantire soltanto la libertà individuale o la possibilità di difendere la proprietà privata, ma di salvaguardare la dignità delle persone come capacità di autodeterminarsi rispetto

al controllo illegittimo e l'ingerenza che può venire, attraverso la rete, dallo Stato o dalle imprese.

Ecco perché il trattamento della minaccia del virus non può in alcun modo diminuire gli standard di protezione dei dati personali, che vanno comunque elaborati, raccolti e trattati nel rispetto dei principi di liceità, correttezza e trasparenza. Tutto ciò che le disposizioni normative già prevedevano va scrupolosamente ribadito e garantito. Devono essere precisate preliminarmente le finalità di trattamento dei dati, che possono essere elaborati solo per uno scopo limitato all'immunizzazione sociale da coronavirus; i dati raccolti non devono eccedere questa finalità, devono essere conservati solo per il tempo necessario rispetto alla loro funzione immunitaria e devono essere resi sicuri, integri e confidenziali, cioè elaborati in modo da non subire alterazioni o accessi non autorizzati.

In conclusione, se è vero che tantissimi dati e informazioni personali prodotti dall'elettronica espongono gli individui a forme di intrusione nella propria sfera privata, che possono avere

come loro conseguenza una limitazione della libertà e una minaccia della dignità umana (finendo cioè col fare della persona umana un numero), è altrettanto vero che il superamento del lockdown e la correlativa convivenza col virus non è detto che facciano automaticamente cessare la potenziale pericolosità dei contatti diretti. Lasciati a sé stessi, questi ultimi avrebbero la conseguenza d' esporre a loro volta gli individui all'intrusione del virus. Mantenere aperta la comunicazione evitando però i rischi di contagio: ecco l'occasione, resa possibile dall'uso immunitario degli smartness, che la loro regolamentazione giuridica rende possibile. Anche in questa finalità immunizzante delle tecnologie digitali è dato rinvenire un diritto soggettivo, tutelato dall'ordinamento, finalizzato a favorire la libera costruzione della propria personalità in condizioni di sicurezza sanitaria. L'adozione giuridicamente controllata di dispositivi immunitari nello spazio pubblico ha il compito di garantirla ma prim'ancora di continuare a renderla possibile.

### 4.3 Contact tracing e tutela della privacy: perché le parole sono importanti

Marco Bassini,  
Università Bocconi

La tutela della privacy e dei dati personali è ormai da settimane al centro di un acceso dibattito incentrato sulla possibile adozione, in Italia, di meccanismi di contact tracing. Si tratta di sistemi impropriamente definiti di tracciamento, più correttamente da intendersi come strumenti di notifica e allerta di utenti soggetti a un rischio di esposizione. Le parole contano e i raffinamenti terminologici servono a descrivere l'esigenza di ridimensionare timori talvolta poco ponderati, generati forse inconsapevolmente per effetto dell'accostamento alle prime, non sempre incoraggianti e commendevoli sperimentazioni in alcuni paesi asiatici.



Per recuperare uno sguardo equilibrato su questa realtà, occorre un duplice livello di riallineamento di vedute.

Anzitutto, è necessario considerare che non tutti gli ordinamenti si offrono come terreno fertile per l'impianto di possibili soluzioni tecnologiche invasive della privacy. E questo non accade solo

per motivi strettamente giuridici, legati al diverso grado di sensibilità alla tutela di questo valore; ma risale anche a una eterogenea configurazione etica e sociale delle collettività di riferimento, cui inevitabilmente si ricollegano dinamiche di stigmatizzazione di comportamenti poco virtuosi profondamente diverse, e con un diverso grado di radicamento.

Il fulcro di questo processo di riallineamento si colloca sul piano specifico del diritto, e ha a che vedere non solo con la presenza di uno standard europeo di protezione dei dati e della privacy connotato da unicità nel suo rigore, ma anche con i valori propri della democrazia, e con la necessità di contenere il ruolo dello stato e il suo intervento nel libero svolgersi delle relazioni sociali. È inevitabile osservare, infatti, che modalità di (vero e proprio, in questo caso) tracciamento come quelle attuate in alcuni paesi come per esempio la Cina difficilmente potrebbero conciliarsi con il maggior rigore cui è improntata la tutela della privacy nel continente europeo. Analoghe osservazioni si estendono senza difficoltà alla concezione del ruolo dello stato nella società: vero e proprio controllore, fautore e regista di una sorveglianza di massa nel nome dell'ideologia e della sua preservazione. Un modello scarsamente compatibile con la connotazione liberale delle democrazie occidentali, ispirate al paradigma della *rule of law*.

Le differenze poc'anzi rimarcate mettono in luce come ogni pedissequo tentativo di importazione di modelli altrui si esporrebbe a inevitabili dinamiche di rigetto.

Su un ulteriore livello di riallineamento, occorre allora domandarsi se le difese che l'Europa ha eretto a protezione della privacy sono così robuste da impedire ogni possibile interferenza giustificata dall'esigenza di salvaguardare la salute pubblica. L'interrogativo potrebbe essere semplificato in questi termini: la privacy è un ostacolo insormontabile alla tutela della salute? La risposta non può che essere negativa; una diversa posizione tradirebbe l'adesione a una presunta ma indimostrata superiorità assiologica della riservatezza oltre a rivelare una pretesa di assolutezza che non si coglie in alcuno dei documenti a tutela di questo diritto. E infatti, nel vecchio continente, tanto la Convenzione europea dei diritti dell'uomo quanto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea narrano di un diritto che, come altri, può soffrire di alcune limitazioni al ricorrere di presupposti determinati.

Limitare il diritto alla privacy e la protezione dei dati personali non è pertanto un'operazione estranea alle logiche del diritto europeo; essa deve tuttavia svolgersi nel rispetto di una serie di garanzie. Come è noto, entrambi i documenti menzionati convergono sull'individuazione di tre requisiti: la previsione delle limitazioni da parte di una norma di legge, funzionale a rendere prevedibile e conoscibile una possibile restrizione di un diritto da parte dei consociati, oltre che per agevolare su di essa l'esercizio di un controllo democratico nelle forme della rappresentanza; il rispetto di un criterio di proporzionalità, tale da legittimare soltanto le restrizioni del diritto che costituiscano il "male minore" e che risultino effettivamente necessarie; il perseguimento di un obiettivo di interesse generale, ivi inclusa la tutela di diritti altrui.

Esistono, pertanto, condizioni alle quali è ammesso un sacrificio del diritto alla privacy. Come si innestano queste indicazioni in concreto in Italia, anche alla luce del GDPR e della sua portata? Merita anzitutto sottolineare un tratto fondamentale che si evince dal secondo dei requisiti indicati, il criterio di proporzionalità. Proprio perché le limitazioni di cui taluni diritti e libertà possono soffrire devono rivestire carattere proporzionato, non è possibile un loro integrale annullamento, che equivarrebbe a una sospensione di queste garanzie. Non è inutile sottolineare questo elemento in tempi in cui con sorprendente disinvoltura opinionisti della carta stampata anche di chiara fama hanno descritto un presunto processo di sospensione della Costituzione che sarebbe in atto per effetto dell'emergenza sanitaria. Pertanto, è necessario che le restrizioni che vi sono imposte non privino il diritto alla privacy del suo contenuto essenziale: è un diritto che, sebbene limitato, deve resistere nel suo nucleo fondante.

Ma le limitazioni in questione, oltre a rispettare il canone di proporzionalità, devono perseguire un obiettivo di interesse generale. Non vi è dubbio che, nel caso dell'emergenza Covid-19, la finalità in gioco sia da individuarsi nella tutela dell'interesse pubblico, per esigenze di sanità pubblica, così come recita, del resto, lo stesso GDPR. C'è dunque una precisa scelta di campo nell'apparente trade-off tra salute e privacy: proprio perché non si tratta di diade inconciliabile, è possibile bilanciare i diritti in gioco senza per questo annullarli. Una finalità, peraltro, quella di

tutela della sanità pubblica, così rilevante da giustificare anche la possibilità di far luogo al trattamento di dati particolari, come appunto quelli sanitari, per definizione maggiormente sensibili.



Tuttavia, venendo all'ultima delle tre condizioni illustrate, vale a dire l'esigenza di una previsione di legge, si coglie l'esigenza di non arrestarsi a una previsione generica della finalità: il GDPR, infatti, subordina il valido ricorso a questa giustificazione alla necessità di una norma di legge a livello dell'Unione o degli Stati membri. Una norma che dovrà altresì stabilire misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato.

È all'interno di questo preciso quadro che il legislatore italiano ha deciso di edificare la base giuridica per il trattamento di dati personali nell'ambito del sistema di allerta Covid-19, mediante la previsione contenuta nell'art. 6 del decreto-legge n. 28/2020, che fa seguito all'ordinanza n. 10/2020 della Protezione Civile con la quale la scelta era caduta sull'app "Immuni".

Con la norma in commento, il governo ha incaricato presso il Ministero della salute la titolarità delle operazioni di trattamento nell'ambito della piattaforma finalizzata ad allertare gli utenti entrati in contatto con soggetti riscontrati positivi

al virus. La base giuridica per il trattamento di dati da parte dell'app di contact tracing viene così radicata in una norma che definisce un ampio ventaglio di misure e tutele, con la quale lo Stato potrà tentare la via tecnologica per il contenimento del contagio.

Molte sono le voci che si sono levate negli ultimi mesi, da quanto è iniziato il dibattito in materia; diverse di queste voci hanno sollevato criticità e diffidenze. Se è vero che la soluzione tecnologica perfetta, in grado di accontentare tutti (tecnici, giuristi, economisti), costituisce un'utopia, merita nondimeno rilevare che il nostro paese parrebbe superare il "vaglio" rispetto alla possibilità di sacrificare il diritto alla privacy in nome della tutela della salute pubblica, anche in considerazione delle indicazioni fornite con le linee guida dell'European Data Protection Board il 20 aprile scorso. Il tutto senza dare luogo a uno stato di polizia o a una pericolosa sorveglianza di massa che non potrebbe che costituire l'anticamera di una deriva antidemocratica. Gli anticorpi della privacy iniettati dal diritto europeo (e che la stessa Europa ha assorbito dalle tradizioni dei paesi membri) sembrano dunque aver funzionato: essi richiedono un meticoloso lavoro nella ricerca di soluzioni tecniche e organizzative funzionali a mitigare i rischi per diritti e libertà, ma restituiscono un quadro di armonia tra questo diritto e altri con esso concorrenti che reclamano tutela.

Restano, naturalmente, sul tavolo numerosi temi che si possono astrarre anche dallo specifico caso italiano.

Il primo è legato alla dimensione collettiva della responsabilità che ci attende. La scelta è caduta, come era inevitabile, su una app a installazione volontaria, che dunque potrà funzionare soltanto per effetto della scelta deliberata di un utente di utilizzarla sul proprio dispositivo. Scampata la trappola (del resto facilmente eludibile, oltre che verosimilmente incostituzionale) dell'obbligatorietà, rimangono tuttavia aperti due quesiti di fondo

Anzitutto, si pone una sfida difficilissima, quella di intercettare, nel pieno rispetto della facoltatività, un campione sufficientemente rappresentativo della popolazione, quale condizione di efficacia della soluzione tecnologica. Sfida difficile da coronare anche alla luce del divario digitale ancora persistente specie nelle generazioni più anziane. Servirà un'opera di comunicazione per

suasiva, veritiera ed efficace, nel pieno e assoluto rispetto della libertà, di cui la privacy non è altro che un riflesso. Servirà inoltre l'adozione di misure sul piano epidemiologico che permettano alla tecnologia di funzionare efficacemente, onde giustificare così la limitazione imposta al diritto alla privacy.

Il secondo tema sul tavolo riguarda gli effetti che questa soluzione potrà produrre nei rapporti verticali tra Italia, Europa e regioni. L'Unione europea ha avanzato proposte di coordinamento che

non hanno tuttavia frenato gli Stati membri nella definizione di soluzioni tecnologiche anche diverse tra loro. Per converso, anche alcune regioni sono parse avallare quelle che il Garante ha ribattezzato icasticamente "iniziative fai-da-te". Chiaramente, una proliferazione non può che minare l'obiettivo di raggiungere un campione significativo di popolazione, ed è auspicabile che l'iniziativa statale conduca a un ripensamento di talune soluzioni.

## 4.4 Emergenza e sanità: la dematerializzazione, lo sviluppo sostenibile e la conoscenza dinamica della fragilità

Luigi Cameriero,  
Università Bocconi, Osservatorio Smart City

La pandemia ci ha colpiti, e ci ha colti impreparati nonostante le informazioni in nostro possesso. Non è un momento facile, eppure proprio da qui si rilanceranno ora i tanti progetti del mondo smartness, a partire dai processi di dematerializzazione nel campo della medicina, e, più in generale, dei servizi alla persona e alla salute che da ultimo avevano subito gli strali della diffidenza.

Del pari, in un tale scenario, un ruolo di progressione lo avrà l'idea di smart city, vista non tanto come grande città a caccia solo di sterile tecnologia quanto piuttosto nella accezione di concreta idea politica tesa a favorire la rigenerazione della comunità attraverso aggregati di software engines tutti distinti e al tempo stesso tutti integrati, con sapienza, in un flusso unificato di intelligenza a servizio dell'uomo.

La tutela della salute, non fosse altro per la portata che il fenomeno ha in questi mesi assunto su scala planetaria, sarà l'epicentro tematico intorno al quale, con ogni probabilità, graviteranno le nuove politiche smart anche in vista della tecnologica riprogrammazione urbana.

Non dimentichiamo, infatti, che l'unica attendibile idea che abbiamo, ad oggi, maturato, non riposa sulla retorica di una possibile soluzione dell'emergenza sanitaria, ma sulla disadorna certezza che quando stiamo vivendo sarà destinato a ripresentarsi più, e più volte.

Da ciò, pertanto, non potrà che trarre linfa vitale

una rinnovata programmazione della città diretta a garantire, da un lato, migliori performance sanitarie a vantaggio della fragilità sociale; e, dall'altro, una più dilatata tutela ambientale a beneficio dei repentini mutamenti climatici, a principiarsi da uno sviluppo davvero sostenibile soprattutto della filiera agroalimentare.

Negli ultimi anni l'età dolce è andata di galoppo, e, questo, di là da talune crepuscolari vedute disfattiste, è stato con certezza un bene; sicché, a maggior ragione al cospetto dei sempre più frequenti rischi pandemici non ci resta che raccogliermene senza indugio le opportunità.

Beninteso, un treno ad alta velocità non può viaggiare su rotaie a grimaglia.

Perciò, fuor di metafora, le opportunità in evidenza, non daranno la migliore prova di sé sino a quando continueremo, con imperizia, ad implementarle o affastellarle come se fosse possibile una lineare osmosi del vecchio con il nuovo rispettando solo vetusti paradigmi.



Quindi, un primo passo da compiere è mollare la presa nei confronti di vecchie logiche, che magari vorrebbero ancora tirar il dente con la sgorbia, tenendo ben chiaro che siamo ineluttabilmente inseriti in una tale fitta rete di interconnessioni che in qualunque punto del mondo parta la prossima epidemia, non sarà distante più di 24 ore dall'Italia.

Con ciò, non vogliamo negare l'ascolto a chi propone di avere accortezza nei riguardi della rigida piega biopolitica che con ogni verosimiglianza avranno i futuri dispositivi governamentali.

Con ciò, intendiamo soltanto sottolineare, che, di là dallo sgomento nel quale siamo avviluppati, l'emergenza sanitaria dovrà nondimeno predisporci a gestire l'ineludibile cambiamento, se è vero come è vero che non ci potrà essere città sicura che non sia inserita in un programma di rigenerazione sistemica tale da mettere a frutto le interrelazioni complesse tra ecoambienti, modelli di business, di sviluppo, e il rischio di malattie infettive del tutto consustanziale al modello globalizzato.

Parrebbe assodato per il presente e per il futuro che oltre l'80% delle malattie di questa natura, con possibili ricadute pandemiche, derivino, in-

fatti, da interazioni tra animali selvatici e domestici, e l'uomo. Interazioni che sono, a loro volta, correlate con l'aumento della densità della popolazione e con talune inconsulte scelte umane come la deforestazione e l'espansione delle terre agricole.

Per tali ragioni, dal divieto dei wet market al favore per il land sparing si stanno sempre più, con pervicacia, insinuando nella storia una miriade di idee a tutela di uno sviluppo smart, che, lungi dallo svuotare l'uomo della sua libertà personale, favoriranno, per converso, empowerment e conoscenza.

Pensiamo alla frontiera della gestione dei dati attraverso ICT e INTERNET of THINGS sperimentati nel campo degli allevamenti intensivi, ove, più di altri, a fronte del positivo aumento di produttività si registrano esternalità di segno opposto sul piano del rischio per la salute umana.

Ebbene, la tecnologia wearable, e le recenti forme di blockchain, sono un esempio smartness, di come, in materia, prevenzione, sviluppo e libertà, siano in concordanza anziché in antinomia.

Per non citare tecnologie ancora più avanzate e sofisticate come il robot SwagBot dell'Università di Sidney, o la californiana start up Vence che promettono di gestire le mandrie e ottimizzare il pascolo, garantendo, in output, controllo del cibo e parametri vitali degli animali, ovvero la fertilità del suolo e il razionale consumo del terreno.

E senza, va da sé, dimenticare le politiche europee riservate al cambio di passo della filiera agroalimentare per giunta finanziabili attraverso gli innumerevoli fondi strutturali sul greening.

Non solo progetti da incubare, ma prodotti già collaudati avvinti bensì dal comune denominatore della protezione della salute umana, ma nel solco di un coevo miglioramento delle performances della comunità, in un mondo, per giunta, suscettibile di essere in costante emergenza a causa dell'avanzato antropocene nel quale siamo oramai da tempo immersi.

Per questo, sotto l'impulso politico dell'emergenza sanitaria la dematerializzazione progredirà, e in tempi rapidissimi, in ogni anfratto della vita, dalla giustizia al welfare state.

Anzi, proprio in tale ultimo campo, più che in altri, varrà il motto conoscere per dematerializzare.

Per le ragioni che abbiamo sopra illustrato, è necessario transitare prima possibile dal vecchio

medium cartaceo, a bassa comunicazione, verticale e burocratizzato, al nuovo medium fluido, peer to peer, idoneo a favorire celeri percorsi assistenziali virtuali.

La smart city, ad esempio, con il suo potenziale tessuto lato sensu domotico, è di certo l'idea giusta per affrontare tali sfide sociali a patto che si riuscirà a pensarla, e a progettarela, però, senza mai dimenticare le emozioni, e, più in generale, l'elemento costitutivo dell'essere umano, cioè la finitudine.

In questa prospettiva, un ruolo strategico per la città futura lo assumerà senz'altro il c.d. e-Welfare, vale a dire, l'ulteriore strumento di protezione/osservazione per antonomasia della fragilità, a largo spettro intesa, tradotto, in questo caso, in chiave tecnologica e sistemica in modo da poter interagire dinamicamente con una pluralità diversificata di cittadini colorblindness raggruppati in welfare community dotate di empowerment e conoscenza, e, pertanto, sempre più in grado di co-progettare servizi tailored. È del tutto evidente che al ritmo in cui la tecnologia per la città, e per lo spazio pubblico, sta evolvendo (grazie al perfezionamento di algoritmi oramai in grado di incamerare le più sofisticate narrazioni) un bambino nato oggi quando diventerà adulto difficilmente avrà bisogno di vedere un medico per una diagnosi. E, con ogni probabilità, i figli di questo bambino avranno case dove vi saranno elettrodomestici per la farmacologia personalizzata assistiti da remoto da un algoritmo superspecializzato capace di elaborare in pochi secondi 10 secoli di medicina.

Non è forse un incidente che su questa svolta tecnologica soffi la preoccupazione per la salute. Le tante novità già in campo in tutti i differenti contesti della catena del valore health care quali prevenzione, emergenza, cura, wellness, supporto familiare, studi clinici ed epidemiologici, sono la cifra del nuovo modello comunitario che

ci appresteremo a vivere.

Per non dire da ultimo dell'italiana App Immuni che ben oltre i preannunciati propositi del tracciamento della prossimità, forse è solo il primo seme verso il più ricercato lifelogging.

Un sistema di monitoraggio, ventiquattro ore al giorno per sette giorni alla settimana per 365 giorni all'anno, dei valori dei parametri vitali, in grado così di annunciare un pericolo, come di diagnosticare una malattia sul nascere, e persino di prescrivere calibratissimi farmaci.

Insomma, un nuovo modo di organizzare, modellare e leggere la nostra vita.

Ora occorre solo capire, con profonda conoscenza dell'argomento, e larga esperienza comparatistica, come sorvegliare la sorveglianza, per dirla con un suggestivo calembour in voga di questi tempi, cruna dell'ago e vero snodo nomotetico per una saggia regolamentazione dell'esistente.

Il tema, a questo punto, non è più, però, se accadrà – giacché tutto questo sarà inevitabile.

D'altronde, Max Planck, genio quantistico dei tempi moderni, amava dire: «la vita non progredisce grazie agli esperimenti e qualche brillante teoria, ma solo perché la generazione precedente è andata in pensione».

Pertanto, se all'intelligenza della scienza volessimo affiancare persino l'onirico presagio della poesia per cui «il presente non è mai più incerto del futuro», non avremo che da rallegrarci dei tesori ante litteram e vivere, con il nostro tempo, un più fiducioso rapporto di amicizia.

Ma nel frattanto che gustiamo il sollievo, non derubrichiamo l'attenzione, visto che Amazon, se può tornare utile saperlo, ha aperto tre centri Cloud in Lombardia di proporzioni non meglio definite.

Ovvio, le località sono segrete – dicono, per il nostro bene e ragioni di sicurezza.

## 5. Osservatorio normativo - emergenza e "lavoro agile": quali opportunità per la Pubblica Amministrazione?

Marina Petri,  
Università Bocconi, Osservatorio Smart City

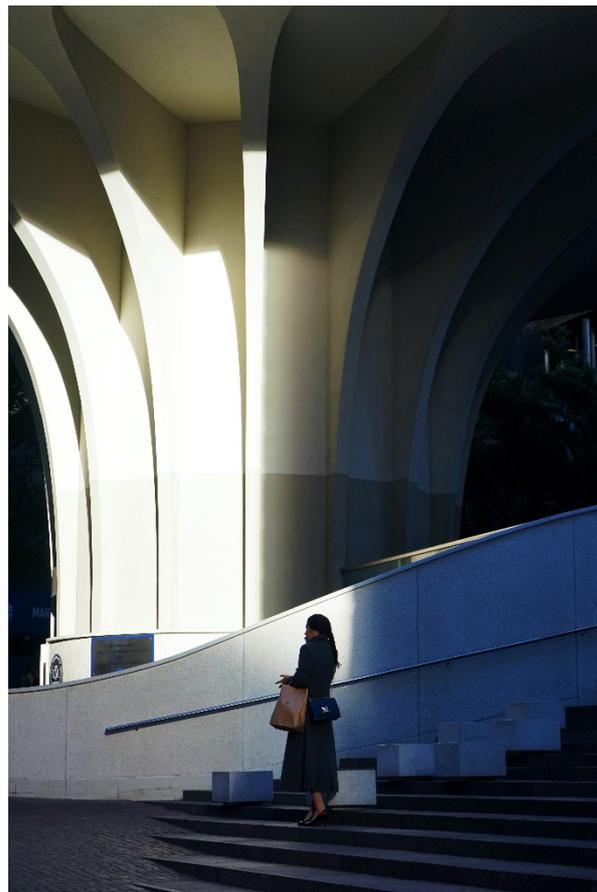
L'esplosione della pandemia globale di Covid-19 ha avuto un impatto dirompente su tutti i settori del Paese, con riflessi compositi e multilivello

ambientali, sociali ed economici. In tutta evidenza, particolarmente rilevante è stato l'im-

patto del *general lockdown*, motivato dall'esigenza di contenere il diffondersi del virus, sulla fruizione da parte della cittadinanza dei servizi pubblici, tradizionalmente erogati, su tutto il territorio nazionale, senza un ricorso diffuso alle modalità *smart*. Più in generale, l'attuale crisi ha innescato un complessivo cambio di paradigma per la pubblica amministrazione italiana, per la prima volta costretta a confrontarsi con l'obbligatoria ed esponenziale diffusione di modalità di "lavoro agile" in maniera del tutto repentina.

Il decreto 17 marzo 2020, n. 18 (c. d. "Cura Italia"), come convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, su cui si concentra questo breve contributo, include un nucleo di disposizioni volte a regolare questo articolato processo di transizione, vero e proprio cambiamento organizzativo per il settore pubblico italiano, introducendo altresì alcune interessanti innovazioni con riferimento allo svolgimento dei concorsi pubblici, che potranno svolgersi anche con modalità telematiche entro il 31 dicembre 2020.

L'introduzione dello *smart working* come metodologia strutturata di lavoro nella pubblica amministrazione risale alla legge delega della c. d. "Riforma Madia" (legge 13 agosto 2015, n. 124), al cui articolo 14, rubricato "Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche", si legge che, "anche al fine di tutelare le cure parentali", le amministrazioni pubbliche fissano obiettivi annuali per l'attuazione del "telelavoro" e per la sperimentazione "di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa", consentendone l'esercizio ad almeno il 10% dei dipendenti entro un triennio. Già da una prima lettura della norma, il cui obiettivo (10% dei lavoratori in tre anni) sottolinea la distanza tra il settore pubblico ed il privato terziario quanto all'adozione di misure di lavoro agile, risultano evidenti due elementi.



In primo luogo, si parla di "telelavoro", che, come evidenziato dalla principale dottrina manageriale, è una modalità di lavoro concettualmente distinta dallo *smart working* propriamente inteso, riferendosi il primo allo svolgimento della prestazione lavorativa con le modalità ordinarie ed i mezzi forniti dal datore di lavoro, ma in un luogo diverso dall'ufficio dove abitualmente ci si reca per lavorare, mentre il secondo (*smart working* in senso stretto) come una nuova modalità di gestione della prestazione lavorativa, per obiettivi (misurabili con indicatori all'uopo predisposti) ed anche con mezzi propri, in maniera flessibile non solo quanto all'ubicazione del lavoratore ma anche quanto a tempistiche e metodologie utilizzate. Un chiaro riferimento ad un vero e proprio *smart working*, anche in linea con una lettura sistematica dei commi successivi della disposizione in esame, dove si fa riferimento alla determinazione di idonei strumenti di misurazione della prestazione lavorativa in questo contesto, avrebbe forse rappresentato un passaggio cruciale verso la cosiddetta "amministrazione per risultati" omai da molti anni discussa a livello nazionale.

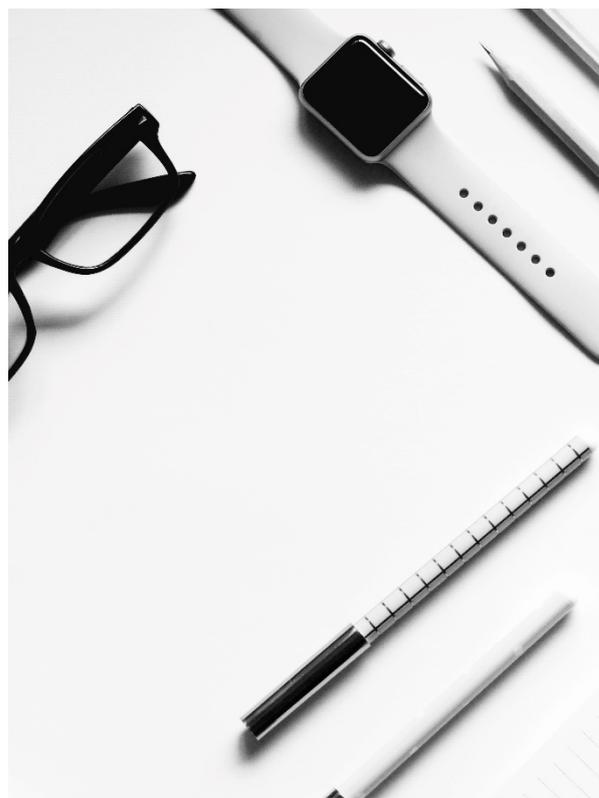
Un secondo elemento di rilievo, con riferimento

all'introduzione di una forma di "lavoro agile" all'interno della riforma Madia della pubblica amministrazione, è sicuramente l'inserimento di questa disposizione nel *corpus* di tutele dei lavoratori (e soprattutto delle lavoratrici) più vulnerabili, in un'ottica di tutela del *work-life balance*. Sebbene già studi consolidati nel settore privato testimonino come siano soprattutto le donne ad avvalersi di questo istituto, è utile evidenziare che sarebbe opportuno che il passaggio ad una modalità di lavoro che sia veramente *smart* non fosse concepito in ottica di assistenzialismo o, peggio, di premialità per i lavoratori pubblici, quanto piuttosto valorizzato come nuova dinamica del rapporto di lavoro incentrata sul raggiungimento degli obiettivi e che vada oltre rispetto alle rigidità del tradizionale lavoro "in persona". Appare in questo senso fuorviante anche il riferimento, effettuato all'ultimo periodo della disposizione in esame, alla necessità di individuare idonei indicatori volti ad accertare l'impatto di queste misure di "conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" con l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione: sebbene l'importanza di isolare ed analizzare l'impatto del "telelavoro" sul buon andamento dell'azione amministrativa sia indubbiamente pregnante, la norma manca di evidenziare in maniera adeguata il collegamento funzionale tra le modalità di lavoro agile ed il raggiungimento di specifici obiettivi individuali in ottica *smart*.

In attuazione dell'art. 14 della riforma Madia sin qui ricordato, il "lavoro agile" è attuato mediante la stipula di un accordo tra dirigente e dipendente pubblico (il cosiddetto "Progetto Individuale di Lavoro Agile"), che deve includere in maniera analitica i risultati attesi, la relativa organizzazione cronologica, nonché le modalità di misurazione e valutazione del raggiungimento degli obiettivi attesi. Il Progetto, sottoposto all'iter gerarchico di valutazione, potrà essere attuato solo a seguito di apposita verifica circa la sussistenza dei presupposti di concretezza e sostenibilità organizzativa vagliati a livello dirigenziale, all'esito di un eventuale processo selettivo.

È evidente che questo procedimento, per quanto rigido e talvolta potenzialmente farraginoso, tende, almeno nella sua *ratio* più generalmente intesa, a superare la logica di mera tutela dell'equilibrio tra vita personale e professionale

che pare emergere dalla norma, definendo un *set* composto di obiettivi da raggiungere in maniera del tutto divergente rispetto al contesto tradizionale di erogazione della prestazione lavorativa pubblica. In questo contesto, terreno di scontro per una vera realizzazione di un lavoro pubblico "per obiettivi", alla luce di Progetti Individuali necessariamente personalizzati, è il *trade-off* tra esigenze organizzative e margini di autonomia e flessibilità del lavoratore.



È su questo substrato, e a fronte di un esercizio ancora piuttosto sporadico del lavoro agile nella pubblica amministrazione (con alcune eccezioni quali le Autorità indipendenti, dove si registra un'ampia diffusione di questo istituto), che si innestano le disposizioni del c. d. "Cura Italia", volte a adeguare l'agire amministrativo alle limitazioni fisiche e lavorative imposte dalla crisi socio-sanitaria attualmente in corso.

In particolare, limitando il lavoro in presenza, negli uffici pubblici, alle sole attività "indifferibili" che non possano essere svolte da remoto, il legislatore disegna un nuovo ruolo per lo *smart working*, che diviene modalità ordinaria di svolgimento della prestazione amministrativa. Peraltro, qualora il lavoro agile non possa essere adottato, ai sensi dell'art. 87 del decreto "le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pre-

gresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva”.

Si tratta di una sorta di rivoluzione copernicana per il settore pubblico italiano, che solleva alcuni importanti interrogativi. Trattasi in primo luogo della necessità di ripensare gli obiettivi organizzativi ed individuali dei lavoratori, anche in un’ottica di valutazione della *performance*, nonché della necessità di mettere a fuoco e gestire con un processo di *change management* le nuove sfide in termini di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane insite in questo nuovo paradigma. Tali temi sono imprescindibili soprattutto nell’ottica del consolidamento di nuove prassi a seguito della fase acuta della crisi, che potrebbe costituire in questo senso un’opportunità di sviluppo per il settore pubblico italiano verso l’implementazione di un vero e proprio *digital workplace*, come auspicato dall’Agenzia per l’Italia Digitale nel suo Piano Triennale 2019 – 2021.

In questo senso, il decreto contiene una importante deroga (in vigore sino al 31 dicembre 2020) alle norme per l’aggiudicazione di cui al codice dei contratti pubblici, volta a favorire l’acquisto delle infrastrutture tecnologiche necessarie alla

corretta implementazione dello *smart working* da parte delle pubbliche amministrazioni. Più specificamente, si dispone che le amministrazioni possano “acquistare beni e servizi informatici, preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (*software as a service*), nonché servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara [...] selezionando l’affidatario tra almeno quattro operatori economici, di cui almeno una «start-up innovativa» o un «piccola e media impresa innovativa»”.

Il collegamento tra digitalizzazione della pubblica amministrazione e diffusione delle modalità agili di lavoro, già *in nuce* evidente, emerge dunque con fermezza dalle norme varate per fronteggiare la pandemia, nelle quali si sottolinea altresì la necessità di superare la logica dei grandi appalti quadro, per favorire invece accordi frammentati con piccoli imprenditori e *start-up* innovative. Questo approccio olistico alla modernizzazione dell’azione amministrativa, se non totalmente nuovo alle iniziative legislative di settore, si propone per la prima volta su larga scala ed in maniera integrata. La sfida dell’attuazione resta aperta.

## 6. Le iniziative dell’Osservatorio

Tania **Molteni**,  
Università Bocconi, Osservatorio Smart City

Con l’emergenza Coronavirus, tutte le attività “on campus” dell’Università Bocconi sono state temporaneamente sospese. Tuttavia, la didattica si è rapidamente riorganizzata in modalità a distanza e anche le attività seminariali e convegnistiche sono state ripensate in chiave webinar e workshop online. Anche l’Osservatorio Smart City ha colto questa opportunità. Il prossimo incontro dell’Osservatorio sarà infatti un workshop online e sarà completamente dedicato al tema dell’emergenza in corso, con particolare attenzione alle strategie e alle soluzioni che possono essere messe in atto nelle smart cities. Il workshop, intitolato “Città intelligenti e servizi digitali di fronte alla crisi sanitaria, economica e sociale dovuta al Covid-19”, che si terrà venerdì 15 maggio (10.00 – 12.30), intende stimolare riflessioni sul ruolo che le tecnologie digitali

smart applicate a livello urbano possono avere nel gestire la crisi in atto e aumentare la resilienza verso possibili rischi futuri, contribuendo all’innovazione del sistema economico, sociale, amministrativo e sanitario. L’evento costituisce anche l’occasione per presentare il nuovo volume dedicato alle smart cities: “Smart City: l’evoluzione di un’idea”, curato dal Prof. Giuseppe Franco Ferrari ed edito da Mimesis.

Dopo i saluti introduttivi a cura del presidente del centro GREEN - Prof. Michele Polo - e dei coordinatori dell’Osservatorio Smart City - Proff. Giuseppe Ferrari ed Edoardo Croci, si susseguiranno gli interventi dei rappresentanti di imprese ed organizzazioni, tra cui diversi Founding Members dell’Osservatorio Smart City - Hines Italy, Fondazione ENEL con Enel Distribuzione, CONAI - che stanno affrontando la crisi Covid in

diversi settori: sviluppo immobiliare, distribuzione energetica, distribuzione dei generi alimentari, gestione dei rifiuti, gestione dei presidi

ospedalieri. I relatori rifletteranno sulle criticità, opportunità e possibili scenari di sviluppo nei rispettivi settori.

### Workshop online

#### Città intelligenti e servizi digitali di fronte alla crisi sanitaria, economica e sociale dovuta al Covid-19

#### Programma

##### Saluti e introduzione (10.00 – 10.30)

**Michele Polo** Presidente GREEN Università Bocconi

**Giuseppe Franco Ferrari** coordinatore Osservatorio Smart City, Dipartimento di Studi Giuridici Angelo Sraffa, Università Bocconi

**Edoardo Croci** coordinatore Osservatorio Smart City, GREEN Università Bocconi

##### Interventi (10.30 – 12.15)

**Mario Abbadessa** Senior Managing Director, Hines Italy "Investimenti privati e smart city nella fase post-Covid"

**Antonio Cammarota** Responsabile Tecnologie di Rete, E-Distribuzione: "La digitalizzazione della rete elettrica per la gestione resiliente dell'emergenza Covid"

**Stefano Da Empoli** Presidente, I-Com: "Rigenerazione urbana e salute: la sfida per le città metropolitane italiane"

**Marco Elefanti** Direttore Generale, Fondazione Policlinico Universitario A. Gemelli: "L'ospedale smart: realtà e sfide"

**Cesare Ferrero** Presidente, SOGEMI: "Riformamenti alimentari in tempo di emergenza: l'approccio di SOGEMI".

**Marina Penna** Ricercatrice, ENEA: "Lo smart working nel settore pubblico. Risultati dell'indagine ENEA"

**Giorgio Quagliuolo** Presidente, CONAI: "La gestione dei rifiuti da imballaggio all'epoca del Covid-19"

##### Dibattito e conclusioni (12.15 – 12.30)

## 7. Il progetto europeo MAtchUP: update

Tania **Molteni**,  
Università Bocconi, Osservatorio Smart City

Giunto a metà del suo percorso, che si concluderà nel 2022, il progetto "MAtchUP"- Maximizing the Upscaling and replication potential of high level urban transformation strategies", di cui l'Università Bocconi è partner attraverso il centro di ricerca GREEN, sta proseguendo con la pianificazione e l'implementazione di diverse azioni nell'ambito dell'energia, della mobilità e

delle ICT nelle città partner. Finanziato dal programma europeo "Orizzonte 2020", il progetto ha l'obiettivo di realizzare progetti dimostrativi su larga scala di azioni tecniche e non-tecniche in tre città "lighthouse" - Valencia (Spagna), Dresda (Germania) e Antalya (Turchia), e sostenere lo sviluppo di piani di replicabilità e scalabilità di queste soluzioni in quattro città "follower" -

Ostende (Belgio), Herzliya (Israele), Skopje (Macedonia) e Kerava (Finlandia). A dicembre 2019 è stato organizzato a Skopje il secondo "study tour" del progetto, in occasione della riunione periodica che coinvolge tutti i partner. Nel corso del tour, i partecipanti hanno potuto scoprire diversi progetti innovativi che la città di Skopje sta attuando per rispondere alle principali sfide urbane. Tra questi vi è la creazione di uno spazio verde aperto al pubblico sul tetto del centro commerciale cittadino, con più di 3.000 alberi e muri verdi verticali, che costituisce uno spazio di socialità e fornisce diversi servizi ecosistemici, tra i quali l'assorbimento della CO2.

Nei primi mesi del 2020, anche le attività del progetto MATchUP sono state interessate dall'emergenza Coronavirus e dalle misure di lockdown, e molti dei partner hanno portato avanti il lavoro da remoto. In questo periodo GREEN Bocconi ha ultimato l'analisi dei modelli di business adottati dalle città lighthouse per realizzare le azioni smart del progetto. Il rapporto identifica i principali archetipi dei modelli di business, considerando il ruolo che i diversi attori (pubblica ammi-

nistrazione, soggetti privati e altri soggetti pubblici) possono giocare nella proprietà e gestione delle soluzioni smart, nonché nel loro finanziamento.



This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement N° 774477

Durante il periodo di lockdown, il progetto MATchUP - assieme agli altri 16 progetti lighthouse finanziati dall'Unione Europea - ha inoltre partecipato alla campagna social "#Smartcitieshelp", che ha promosso la condivisione di informazioni sulle principali iniziative e azioni messe in campo dalle città per affrontare l'emergenza, quali ad esempio lo sviluppo di app, piattaforme di raccolta dati, strategie di trasporto innovative ed azioni di solidarietà.

### **Membri Fondatori dell'Osservatorio Smart City**

A2A Calore e Servizi

ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili

Assoedilizia

ATM Azienda Traporti Milanese

CONAI Consorzio Nazionale Imballaggi

Dea Capital Real Estate

Edison

Engie Italia

Fondazione Centro Studi Enel

Hines Italy

MM Metropolitana Milanese.

### **Comitato Editoriale**

#### *Direttori*

Edoardo Croci

Giuseppe Franco Ferrari

#### *Redazione*

Luigi Cameriero

Alice Minati

Tania Molteni

Marina Petri

Per informazioni

**osservatorio.smartcity@unibocconi.it**

Scopo di questa newsletter è fornire una piattaforma di scambio e informazione sul tema delle Smart Cities, illustrando altresì le attività dell'Osservatorio istituito presso l'Università Bocconi, fornendo un sistema di scambio professionale tra i Soci.

In questo contesto, la responsabilità delle informazioni e delle dichiarazioni riportate nei contributi pubblicati nella newsletter è riconducibile unicamente agli autori medesimi.