



25 SETTEMBRE 2024

Dal panottico alla dashboard della smart city securitaria

di Giuseppe Tropea

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università Mediterranea di Reggio Calabria



Dal panottico alla dashboard della smart city securitaria*

di Giuseppe Tropea

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università Mediterranea di Reggio Calabria

Abstract [It]: Il saggio si occupa delle molteplici intersezioni tra uso delle nuove tecnologie nelle città e sicurezza urbana, evidenziando una serie di criticità e auspicando una transizione dal costituzionalismo stato-centrico dello Stato liberale a favore di contro-strategie ispirate al costituzionalismo sociale e alla funzione anche istituzionale dei diritti.

Title: From the panopticon to the dashboard of the smart security city

Abstract [En]: The essay deals with the multiple intersections between the use of new technologies in cities and urban security, highlighting a series of critical issues and hoping for a transition from the state-centric constitutionalism of the liberal state in favor of counter-strategies inspired by social constitutionalism and also the institutional function of rights.

Parole chiave: smart city, sicurezza urbana, polizia predittiva, costituzionalismo digitale

Keywords: smart city, urban security, predictive policing, digital constitutionalism

Sommario: 1. Premessa. 2. Sicurezza urbana e superamento della città welfarista. 3. Tensioni e torsioni della sussidiarietà. 4. Sicurezza e dinamiche di mercato. 5. Scenari dell'algorithmic policing. 6. La vicenda del Comune di Trento. 7. Il tema della cybersicurezza. 8. Conclusioni.

1. Premessa

Nuove e immani questioni problematiche si agitano nel perturbato orizzonte del dibattito sul diritto alla città.

Tra utopia tecnocratica e utopia emancipativa, l'urbanistica si configura sempre più come "valore di scambio" nella logica del capitale della sorveglianza¹, con una serie di ricadute sulla riconfigurazione della nozione di sicurezza urbana.

In tale scenario, di profondo sommovimento, epistemologia e ontologia si intrecciano nel concetto *catch all* di *smart city*.

Dal punto di vista delle icone della legge² securitaria, si passa dall'immagine frustra del panottico benthamiano, rivitalizzato dall'indagine genealogica di Foucault³, a quella della dashboard⁴ che assembla ed elabora in continuazione i dati e le immagini della città intelligente, tra Internet delle cose e data mining.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, trad. it., Roma, 2019.

² M. CACCIARI, *Icone della legge*, Milano, 2002.

³ M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 1976.

⁴ S. MATTER, *Mission Control: A History of the Urban Dashboard*, Places Journal, 2015.

Una premessa è d'obbligo: lo scienziato tradizionale arriva sempre “tardi” su tali questioni, nelle quali da tempo la letteratura, si pensi a Philip K. Dick, e oggi anche film e serie TV, ad esempio la serie Black Mirror, ci offrono ricostruzioni perfette della trama di contesto. In questo senso, forse la *law and literature* potrebbe fungere da utile canale di congiunzione e far respirare meglio i gangli dell'elaborazione scientifica mainstream⁵.

Venendo ad essa, l'analisi bibliometrica conferma un diverso approccio tra discipline Stem, più attente agli aspetti operazionali, e scienze sociali⁶.

Tra queste ultime, poi, diverse sfumature si colgono a scorrere la cassa di risonanza virtuale del tema, il web ovviamente, con i toni spesso “apocalittici” della dottrina soprattutto sociologica e quelli invece più “integrati” della letteratura divulgativa, indiscutibilmente legata alle logiche consumeristiche e aziendalistiche del capitalismo della sorveglianza. Il mercato della dashboard, del resto, è intimamente legato al nuovo assetto di poteri e alla emergente preponderanza dei poteri privati delle Big Tech⁷.

In Italia la dottrina giuridica appare tendenzialmente favorevole al fenomeno delle *smart city*, di recente inquadrato in chiave monografica come ordinamento giuridico⁸. Ci si concentra essenzialmente sulle dimensioni della *smart city* definite assiologiche: *smart economy*, *smart environment*, *smart mobility*, *smart people*⁹.

Nell'ambito del diritto pubblico si avverte invece una tendenziale discrasia fra amministrativisti e costituzionalisti, questi ultimi tradizionalmente più attenti a libertà e diritti fondamentali, ma con apporti spesso sbilanciati entro la logica garantista tradizionale, sia pure evoluta entro le coordinate dello Stato costituzionale di diritto¹⁰. Quando però si va a toccare il tema dell'impatto delle *smart city* sui servizi pubblici dentro la città rivisitata in chiave tech, anche l'amministrativista sottolinea una serie di criticità, specie sotto il profilo delle possibili diseguaglianze che minano la sopra menzionata utopia emancipativa¹¹. Si tratta di importanti punti di partenza, che però non appaiono più sufficienti. Come vedremo, infatti, queste prospettive possono ricomporsi e completarsi nella misura in cui si segua un approccio volto a far convergere la logica del costituzionalismo sociale entro le coordinate dello Stato e della società digitali.

⁵ L. KUCUKALIC, *Philip K. Dick: Canonical Writer of the Digital Age*, New York-London, 2009.

⁶ A. EDWARDS, M. CALARESU, *Smart cities and security: A quantitative narrative analysis of urban security strategies in Italy and the UK*, in *Polis*, 2023, 197 ss.

⁷ L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna, 2023; M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2022.

⁸ C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Napoli, 2023.

⁹ Sulla base del noto report finale del progetto di ricerca redatto da R. GIFFINGER, C. FERTNER, H. KRAMAR, E. MEIJERS, *Smart cities. City-ranking of European medium-sized cities*, 2007, in www.smart-cities.eu.

¹⁰ P. COSTA, *La sicurezza della global city. Prassi globale e critica costituzionale*, in www.constituzionalismo.it, n. 2/2018; A. VENANZONI, *Smart cities e capitalismo di sorveglianza: una prospettiva costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionalie.it), 21 ottobre 2019.

¹¹ F. FRACCHIA-P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere)?*, in www.federalismi.it, n. 22/2015, 2 ss.

Con riguardo agli intrecci tra *smart city* e sicurezza urbana, quattro mi paiono i punti di osservazione e impatto principali: a) la nozione di sicurezza urbana e le sue implicazioni; b) la modifica dell'urbanistica nel senso della privatizzazione e del superamento della città welfarista tradizionale; c) la sorveglianza digitale e il *predictive policing*; d) le connessioni fra *smart city* e insicurezza digitale.

Su questi quattro aspetti svolgerò a seguire qualche considerazione, senza alcuna pretesa di esaustività.

2. Sicurezza urbana e superamento della città welfarista

Partiamo dalle prime due questioni, che appaiono strettamente connesse.

Anche qui è utile far precedere considerazioni di dogmatica e di metodo agli aspetti di più stretta giurisprudenza, pratica o teorica che sia.

Mi pare questo uno dei campi in cui è maggiormente fecondo l'approccio biopolitico, quindi del post-strutturalismo¹².

Tale consapevolezza è da tempo presente tra sociologici, filosofi, geografi e urbanisti, sin dai seminali lavori neo-marxiani di Lefebvre¹³.

Foucault, poi, appare molto attento ai temi della città e soprattutto alla ricostruzione di una genealogia degli spazi urbani, tracciando il passaggio dalla città disciplinare al modello securitario, cui corrisponde l'affermarsi della governamentalità neoliberale¹⁴. Su questa base interverranno quindi gli studi di autori come Davis¹⁵, Lyon¹⁶, e soprattutto di David Harvey¹⁷, che traccia in modo icastico la parabola che va dalla Parigi di Huysmann di metà Ottocento alla New York di Moses della metà del '900.

Del resto oggi molti urbanisti, sin dai seminali lavori di Bernardo Secchi¹⁸, riprendono l'ipotesi biopolitica di Foucault estendendola all'urbanistica moderna¹⁹. L'intera tradizione europea di disegno della città è considerata far parte di una più ampia azione biopolitica e impegnata, nella costruzione e trasformazione degli spazi, a mantenere in vita, proteggere, educare, emancipare la popolazione. Negli ultimi decenni la frequenza di termini e metafore legati alla vita è decisamente aumentata, al punto che è divenuto

¹² Sul punto in generale mi permetto di rinviare a G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, Napoli, 2023.

¹³ F. LEFEBVRE, *Il diritto alla città* (trad. di G. Morosato), Verona 2014; ID., *Spazio e politica. Il diritto alla città*, II (trad. di F. Pardi, rivista da G. Morosato e F. Biagi), Verona 2018.

¹⁴ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*. Corso al Collège de France (1977-1978), trad. it., Milano, 2005. Sulla rilevanza dei rapporti fra spazio e potere in Foucault v. V. CREMONESINI, *Città e Potere. Per un'analisi foucaultiana dello spazio urbano*, Lecce, 2012. Con specifico riferimento alle smart cities, v. F. KLAUSER, T. PAASCHE, O. SÖDERSTRÖM, *Michel Foucault and the smart city: power dynamics inherent in contemporary governing through code*, in *Environment and Planning D: Society and Space*, 2014, 869 ss.

¹⁵ M. DAVIS, *Città di quarzo*, Roma, 2008.

¹⁶ D. LYON, *La società sorvegliata. Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Milano, 2002.

¹⁷ D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città* (trad. di C. Vareschi), Verona 2016 (1ª ed. 2012).

¹⁸ B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, 2013.

¹⁹ P. VIGANÒ, *Il giardino biopolitico. Spazi, vite e transizione*, Roma, 2023.

impossibile schivare il tema. Al di là della crisi ecologica e della nuova coscienza che l'accompagna, tali tendenze riportano al centro non solo la relazione tra spazi e corpi, ma anche tra spazi, popolazioni e forme di potere.

Si tratta di aggiornare quei fondamentali punti di vista sui rapporti fra spazi e poteri all'Internet delle cose, al capitalismo della sorveglianza, alla progressiva privatizzazione della sicurezza. Passaggio che svolgono anche quegli autori che preferiscono ricondurre le contemporanee architetture del potere a quello pastorale descritto da Foucault, anteriore al modello disciplinare e a quello securitario, in quanto in quel modello prevale l'aspetto della cura e della protezione di individui e popolazione²⁰.

Non che tentativi di tal fatta manchino nei giuristi.

Emerge, tuttavia, la persistente difficoltà di inverare il passaggio del diritto alla città di Lefevre in quello rielaborato da Harvey in chiave di diritto collettivo fortemente anticapitalista²¹, il che implica il passaggio dalla sommatoria di diritti individuali a un nuovo approccio trasformativo e partecipativo di *governance* urbana. Per alcuni esempi in questo senso si possono richiamare la teoria dei beni comuni applicata alla città, vista come bene comune²², le correnti che valorizzano la cittadinanza attiva anche alla luce dei numerosi regolamenti urbani per il coinvolgimento di cittadini e associazioni nella rigenerazione e nel recupero urbano e delle periferie in particolare²³, l'idea, ancora, delle città viste come laboratori digitali per la democrazia e la sostenibilità, in un'ottica di solidarietà digitale²⁴, l'immagine di un «capitale territoriale» nell'ambito di una più generale riarticolazione dei servizi pubblici, da interpretare anche alla luce dell'evoluzione tecnologica²⁵.

Senonché il diritto attuale della *smart city* non si aggancia sempre al lefebvrano diritto alla città, anzi ne svela le crepe euristiche. Il diritto alla città è infatti anche un problema di livello del disciplinamento con gli strumenti aggiornati dell'urbanistica: proprio nella materia della sicurezza, ad esempio, l'intervento statale è stato spesso problematico e si è posto in conflitto esigenze e competenze regionali e territoriali²⁶. In questo senso sembra possibile prefigurare un passaggio, o se vogliamo un ritorno, dal diritto alla città al diritto delle città, e quindi spostare il focus dall'impostazione *sociologico/filosofica* di Lefebvre e Harvey a quella più giuridicamente connotata di Auby²⁷.

²⁰ M. SCHUILENBURG, R. PEETERS, *Smart cities and the architecture of security: pastoral power and the scripted design of public space*, in *City, Territory and Architecture*, 2018, 1 ss.

²¹ Si v. l'attenta ricostruzione di F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. soc.*, 2020, 395 ss.

²² C. IAIONE, *La città come bene comune*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2013.

²³ F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 271 ss.

²⁴ E. OLIVITO, *Le disuguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2020.

²⁵ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, 235 ss.

²⁶ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010.

²⁷ Su questo passaggio v. F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, V ss.

Non sembri questo un passo indietro, in un contesto in cui anche insigni giuristi di marca strettamente liberale iniziano ad approfondire anche i problemi di effettività della sicurezza pubblica²⁸.

Insomma, la parabola che mi appare tracciabile è la seguente: dal paradigma della “validità” proprio del diritto urbanistico tradizionale, al passaggio (tramite la sua crisi) all’“effettività” del diritto alla città, con ritorno (ma in chiave aggiornata) delle tematiche della “validità”, nella misura in cui l’aspirazione utopistica ha trovato un più affinato strumentario giuridico di realizzazione. Al contempo, si è riproposto un paradigma securitario che si è accompagnato agli assi trasformativi della città postmoderna e digitale, rieditando un nuovo conflitto tra validità ed effettività. Che non è solo epistemologico e ontologico, ma è tutto giuridico²⁹.

Nella ricostruzione di Auby³⁰, infatti, non ci sono solo i vari diritti (alla casa, ai servizi pubblici essenziali) dentro il diritto alla città, ma c’è anche il diritto alla sicurezza, sulla cui collocazione urbanistica e giuridica dentro le mura digitali della città intelligente conviene fare ora qualche osservazione critica.

Oggi, infatti, componenti essenziali della sicurezza non sono solo misure di stampo difensivo, ma anche di tipo propulsivo e di benessere, di qualità della vita in generale. Sicché mentre l’aggiornato concetto di sicurezza è legato alle nuove e molteplici dimensioni che essa assume nella società del rischio, il concetto di ordine pubblico continua a rimandare a un’accezione essenzialmente premoderna, di obbedienza allo Stato-amministrazione. È soprattutto su questo punto che può fornire aiuto il ricorso alle più convincenti elaborazioni genealogiche delle tecnologie del potere e della governamentalità.

Nell’ambito dell’analisi contemporanea dei giuristi sulla evoluzione delle libertà e dei diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo, e sulla configurabilità di nuovi diritti di terza e di quarta generazione, si è così avviato un intenso dibattito intorno al c.d. diritto alla sicurezza³¹.

A me pare che una cosa è il diritto alla sicurezza guardato in una prospettiva statica, come diritto al mantenimento dello status quo rivendicato dal soggetto “forte”, “normale”, rispetto al “debole” e all’“anormale”, altro è la “sicurezza dei diritti”, fondamento di una politica e di una amministrazione informate alla realizzazione della libertà dal bisogno, non più limitata alla protezione ma proiettata alla promozione dei diritti fondamentali e delle libertà affermate nelle Carte costituzionali.

Insomma: «frantumato in una serie di diritti individuali, il diritto in quanto bene comune scompare», fino a trasformarsi in un caotico condensato di disposizioni parcellizzate protese ad assicurare la «massimizzazione delle utilità individuali»³², conformemente a quanto teorizzato, oramai da tempo, dalla

²⁸ G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022, in particolare il cap. V scritto da G. Corso, 301 ss.

²⁹ Su tale conflitto v. L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l'artificio*, Napoli, 2024.

³⁰ J.B. AUBY, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris 2013.

³¹ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 295 ss. Più di recente v. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, 73 ss.

³² A. SUPLOT, *Homo juridicus. Saggio sulla funzione antropologica del diritto*, Milano, 2006, 15-16.

dottrina *Law and Economics*. Ne viene fuori un individuo senza più garanzie, sguarnito di protezioni economiche e che, ai vecchi principi della sicurezza sociale (ex art. 41 Cost.), predilige i dogmi del securitarismo, ritenuti imprescindibili per continuare tranquillamente a competere, consumare, produrre, realizzare profitti³³.

In questi filoni di indagine, peraltro, non si riscontra soltanto un vivo dibattito fra i giuspubblicisti, costituzionalisti in particolare, ma anche l'attenzione di una certa sociologia della devianza "critica", la quale prospetta un forte collegamento fra crisi dello Stato sociale e politiche pubbliche securitarie, fondate sull'approccio della tolleranza zero e della sociologia vittimologica e situazionale³⁴. Naturalmente il quadro situazionale rinvia a problemi che chiamano di nuovo in causa le competenze dell'urbanista, basti pensare alla famigerata teoria della "finestra rotta"³⁵.

3. Tensioni e torsioni della sussidiarietà

L'assetto generale delle trasformazioni in tema di sicurezza pubblica e sicurezza urbana riflette un modo decisamente neoliberale nel declinare il principio di sussidiarietà, sia in senso verticale che in senso orizzontale³⁶.

Si tratta di modalità all'insegna di uno spiccato centralismo liberalizzante, lontane dalle elaborazioni del diritto alla città, anche come nuovamente declinate negli ultimi anni da giuristi sensibili alle tematiche della cittadinanza attiva, dei beni comuni e della rigenerazione urbana, all'insegna di concetti guida come resilienza o antifragilità.

Il tema della sicurezza pubblica negli ultimi anni è tornato prepotentemente al centro dell'attenzione, dopo decenni di sostanziale disinteresse dogmatico.

Ciò è accaduto per fattori e ragioni diverse, legati sostanzialmente a eterogenee contingenze "emergenziali", dal fenomeno migratorio, al terrorismo, alla pandemia da Covid-19.

Ciò che preme *in limine* mettere in luce è l'approccio metodologico che ha connotato la maggior parte degli scritti e della giurisprudenza in materia. Una chiave di lettura si direbbe "classica", che ha dialetticamente superato la lezione ranellettiana, e che pone al centro il principio di legalità e la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, anche dei non cittadini.

A tale linea esegetica, però, negli ultimi anni si affianca un'altra importante idea di sicurezza nel sistema "governamentale" degli Stati neoliberali, inizialmente trascurata dal giurista, affezionato ai congegni di garanzia dello Stato liberale prima, costituzionale poi.

³³ C. DE FIORES, *Intervento*, in AA.VV., *Il futuro del diritto pubblico. Il tempo e le sfide*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 34.

³⁴ L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello Stato penale nella società neoliberale*, Milano, 2000.

³⁵ J.Q. WILSON E G.L. KELLING, *Broken windows. The police and neighborhood society*, in *The Atlantic monthly*, 1982.

³⁶ G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, cit., 303 ss.

In essa la sovranità intesa come limitazione, come prelievo, non è considerata la forma principale del potere, ma solo uno degli elementi fra altri che hanno funzione di incitazione, di rafforzamento, di controllo, di sorveglianza, di maggiorazione e di organizzazione delle forze che sottomette: un potere, insomma, destinato a produrre delle forze, a farle crescere e ad ordinarle piuttosto che a bloccarle, a piegarle o a distruggerle. Si tratta di meccanismi di sicurezza completamente diversi, che portano a un superamento del problema classico della sovranità (la sicurezza del principe, *sûreté*), fino alla centralità della sicurezza della popolazione (*sécurité*), soprattutto nelle città, operando essenzialmente sulle questioni relative alla circolazione.

Del resto, è lo stesso Foucault che, nella lezione del 5 aprile 1978 al Collège de France, introduce il tema della città come luogo di elaborazione della polizia e ci ricorda come «esercitare la polizia e urbanizzare sono la stessa cosa». Certo poi nella stessa lezione ci ricorda che questo dato è connesso alle teorie fisiocratiche dello Stato di polizia, poi messo in crisi dal mercantilismo e dall'economia politica che hanno introdotto nuovi saperi e una nuova governamentalità basata sui meccanismi di sicurezza³⁷.

E torniamo così all'oggi: è la stessa realtà quotidiana che porta la società "liquida"³⁸ a misurarsi di continuo con problematiche originanti diversi "quadri di rischio".

In generale c'è da segnalare come l'elaborazione giuridica, anche nostrana, inizi a soffermarsi con sempre più spiccato interesse su tali fenomeni. Si pensi alla reimpostazione di temi classici quali lo studio dei poteri straordinari dell'amministrazione dell'emergenza per la tutela dell'incolumità e della sicurezza, ovvero all'analisi delle forme di organizzazione pubblica volta a far fronte alle emergenze sanitarie, tecnologiche, economico-finanziarie, ovvero connesse a disastri naturali (c.d. sistema "a rete" di protezione civile)³⁹. A tale letteratura va aggiunta quella prodotta negli ultimi anni in tema di emergenza pandemica, che ormai costituisce un genere a sé.

Più di recente, l'attenzione si è progressivamente spostata sulla cd. sicurezza urbana⁴⁰. L'aggettivo "urbana" designa il luogo dove si manifestano oggi problemi rilevanti di sicurezza. In tal senso è stato rilevato come il problema del rischio e dell'insicurezza globale è intelligibile dall'uomo comune solo quando produce conseguenze a livello locale. Peraltro, è solo a questo livello che l'individuo è ancora fiducioso di poter fare qualcosa, e le istituzioni pubbliche possono introdurre politiche rivolte a migliorare la sicurezza dei cittadini. A ciò si associa la sempre più spiccata rilevanza del ruolo del sindaco che, specie dopo la riforma elettorale del 1993, si pone quale «specificatore della domanda di sicurezza del

³⁷ M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*. Corso al Collège de France (1977-1978), cit., 240 ss.

³⁸ Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, Cambridge, 2000 (trad. it. di Sergio Minucci, *Modernità liquida*, Roma-Bari 2002).

³⁹ Cfr., tra i più recenti, AA.VV., *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Napoli, 2020; G.M. PALAMONI, *Potere amministrativo d'emergenza*, Napoli, 2023.

⁴⁰ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., passim. Più di recente v. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., 179 ss.

cittadino»⁴¹. Attraverso questa chiave di lettura si può provare anche a interpretare la problematica riforma dell'art. 54 t.u.e.l.

Definire la sicurezza come problema urbano porta inevitabilmente ad affermare un ruolo nuovo per soggetti istituzionali (in particolare Regioni e Comuni) che non hanno mai avuto particolari competenze e responsabilità dirette nella prevenzione e nel contrasto della criminalità. Il fenomeno ha carattere generale, riguarda pure esperienze di altri Paesi europei, e dipende dall'intrecciarsi di due aspetti complementari: a) l'inadeguatezza del classico strumento penale a far fronte ai problemi della insicurezza urbana (non a caso si parla pure di sussidiarietà del diritto penale); b) il passaggio dal governo di questi fenomeni alla più articolata governance, concetto che rinvia a nuove interazioni fra Stato e società e a nuove modalità di esercizio dei poteri dello Stato sovrano. Si noti, per inciso, come il richiamo all'immagine della rete e della governance faccia il paio con l'idea biopolitica di sicurezza nei modelli governamentali degli Stati liberali.

In questa tematica l'assetto delle competenze e delle fonti appare centrale, essendo avvinto a doppio nodo alle politiche pubbliche in materia, che si muovono lungo l'asse della difficile conciliazione tra sicurezza, politiche "situazionali" e di c.d. "tolleranza zero", e politiche sociali di prevenzione ed inclusione. Il tema di fondo è rappresentato dal tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State. In tale contesto le politiche della sicurezza possono prendere il posto delle politiche sociali.

Il rischio, quindi, è rappresentato da un determinato modo di intendere in questo delicatissimo settore l'intreccio fra sussidiarietà verticale e quella orizzontale: la legislazione statale degli ultimi anni ha finito per attirare, in una forma di sussidiarietà "ascendente", l'individuazione delle policies, rendendo tutto come forma di "sicurezza pubblica minore", sovente a danno di diversi modelli discendenti dalla legislazione regionale e da buone pratiche, specie a livello locale, caratterizzati da educazione alla convivenza, rispetto della legalità, integrazione e inclusione sociale, rigenerazione urbana e «rammendo» delle periferie.

Quanto precede si riflette anche nell'esperienza dei protocolli o patti per la sicurezza⁴², che inizia a farsi strada soprattutto nei primi anni del Duemila, e nella quale si evidenzia la prevalenza di interventi volti al controllo e al mantenimento dei controlli sul territorio (es. aumento delle forze di polizia, possibilità di richiedere l'intervento della forza di intervento rapido, videosorveglianza). Si ricordi peraltro come oggi, alla luce dell'art. 6, comma 7, della legge n. 38 del 2009, i comuni possono utilizzare in luoghi pubblici o aperti al pubblico sistemi di videosorveglianza per la tutela della sicurezza urbana. I due profili da ultimo

⁴¹ G. CAIA, "Incolmità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del t.u.e.l.), in www.giustamm.it, 4.

⁴² Cfr. V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Padova, 2018.

indicati trovano un recente riscontro nel recente d.m. n. 303/2023 con cui il Ministro dell'Interno stanZIA risorse pari a 19 milioni di euro per la realizzazione di sistemi di videosorveglianza, previa sottoscrizione fra enti territoriali e Stato di patti per la sicurezza urbana. Più rari sono gli interventi riguardanti la riqualificazione urbana, la prevenzione sociale, l'assistenza agli emarginati, l'educazione civica, la mediazione dei conflitti.

Questa chiave di lettura aiuta a comprendere le criticità di norme come il potere sindacale di ordinanza in materia previsto dall'art. 54 t.u.e.l., sul quale Corte cost. n. 115/2011 ha rilevato la necessità di rispettare i principi di legalità sostanziale e di riserva di legge, ribaditi proprio in materia di ordine sindacali sulla sicurezza urbana, oppure il discusso istituto del daspo urbano, dopo i d.l. n. 14/2017 (cd. decreto Minniti), o ancora le direttive del Ministro degli Interni che invitano i prefetti a emanare ordinanze antidegrado.

Fra le molteplici criticità di questi provvedimenti, l'estetica della *smart city* ha un ruolo di primo piano: essa favorisce il rischio che si faccia della sicurezza urbana un bene giuridico «onnivoro», con scarsa capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, con venature estetiche (il «decoro delle città») e soggettivo-emozionali (la «vivibilità»), funzionale al miglioramento della percezione della sicurezza ed alla rassicurazione di precise fasce economico-sociali di cittadini.

Contro queste esperienze, peraltro, si evince, sin da una ventennale legislazione regionale in materia, una nozione «ampia» di sicurezza urbana, in cui sovente il momento repressivo non vive isolatamente, ma viene posposto a quello preventivo, di lotta al disagio sociale.

Il PNRR interviene in diversi ambiti con azioni tese al contenimento delle situazioni di emarginazione e degrado sociale, al miglioramento della qualità del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale. Nei fatti questi obiettivi sono realizzati attraverso opere di manutenzione che puntano al riutilizzo di aree pubbliche e strutture edilizie esistenti; al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale; alla ristrutturazione edilizia di edifici pubblici; allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici; alla promozione di attività culturali e sportive; alla mobilità sostenibile.

E tuttavia, anche qui non mancano le criticità: i cospicui finanziamenti in materia di rigenerazione urbana (fondi strutturali, di coesione sociale europea, incentivi fiscali e per il recupero edilizio) si scontrano con realtà territoriali caratterizzate da deficienze di carattere organizzativo, oppure non sono stati in grado di tenere conto delle esigenze effettive delle singole realtà territoriali.

4. Sicurezza e dinamiche di mercato

Un'altra questione è strettamente connessa a quanto sin qui rilevato: un neocentralismo securitario che si è definito liberalizzante.

Agli albori delle teorie fondative dello Stato moderno, come è noto, si pose l'idea base di associare allo Stato il monopolio dell'uso legittimo della forza⁴³. Sicché associare la sussidiarietà orizzontale alla sicurezza può apparire come un vero e proprio paradosso.

È bene chiarire come il concetto di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, co. 4, Cost., sia sovente richiamato a sproposito, con riferimento a recenti eterogenei fenomeni, che vanno distinti. Si pensi alla liberalizzazione del settore della vigilanza privata, all'esternalizzazione tipicamente statunitense di talune funzioni di ordine, come la gestione delle carceri, al fenomeno delle cd. "ronde" per la sicurezza, introdotte in Italia con la legge n. 94/2009.

Fra le criticità di quest'ultima normativa vi è, oltre a una certa ineffettività, il tema dei poteri dei volontari: la legge n. 94/2009 fa riferimento al fine della segnalazione, senonché il fine, evidentemente, non è un potere⁴⁴. Vi è in essa, inoltre, il riferimento al generico concetto di "disagio sociale". Sul punto la sentenza Corte cost., n. 226/2010, con riferimento al potere di stabilire le condizioni alle quali i comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio si pone in parziale continuità con la precedente n. 196/2009, per la parte relativa al fine di segnalazione di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana. Altro discorso viene fatto per il riferimento alle «situazioni di disagio sociale», che viene considerato elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* della disciplina, e ricondotto alla sicurezza sociale, rientrando nella competenza regionale residuale. Questa pronuncia evidenzia, una volta di più, che abbiamo a che vedere con un profondo mutamento culturale che chiama in causa il tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State.

Il tema impatta anche sul governo del territorio⁴⁵, particolarmente rilevante in questa sede. Non è un caso che la sicurezza urbana venga spesso trattata accanto all'attualissima questione delle periferie.

Il dinamismo delle trasformazioni impone alle istituzioni di mantenere costante consapevolezza della reale destinazione dei luoghi. Talora è necessario prendere atto di svolte non previste nella funzionalizzazione di spazi. La crisi del welfare e l'abbandono delle politiche della casa popolare alimenta la spazializzazione dei conflitti. L'istituzione di strumenti di gestione collettiva delle risorse all'interno di comunità circoscritte, dell'auto-tassazione per l'erogazione di servizi privati, dimostra il fallimento del

⁴³ Riferimenti in G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 39 e passim; sul tema, si può menzionare un'interessante raccolta di saggi a cura di Filippo Pizzolato e Paolo Costa su *Sicurezza, Stato e mercato*, Milano, 2015. Per un'aggiornata opportuna comparazione col sistema statunitense si v. ora L. PARONA, *L'esercizio di funzioni pubbliche: limiti e regime nel diritto italiano e statunitense*, Torino, 2023, spec. 60 ss., 172 ss.

⁴⁴ G. FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, 2009, 451.

⁴⁵ Sui rapporti fra crisi dello stato sociale e trasformazione del ruolo delle città v. ora R. URSI, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a tecnopolis*, in *Munus*, 2024, 1 ss.

pubblico nell'offerta alla cittadinanza dei beni essenziali. Negli Stati Uniti sono state proprio le autorità locali a favorire ciò, dismettendo il servizio pubblico⁴⁶.

Sul punto possono evidenziarsi alcune luci e molte ombre.

Negli ultimi anni sempre più Comuni individuano alcuni muri, spesso in zone periferiche e a elevata percezione di insicurezza da parte delle collettività ivi radicate, che vengono messi a disposizione dei writers per la realizzazione delle loro creazioni. Due appaiono le finalità: si punta a ricondurre la street art entro i confini della legalità, in tal modo disinnescandone le potenzialità eversive; si riesce a trasformare elementi architettonici degradati in una sorta di “tela urbana”, nella prospettiva della rivitalizzazione dello spazio come museo a cielo aperto, in grado di attirare un afflusso di visitatori tale da rigenerare aree potenzialmente o effettivamente a rischio di insicurezza. Si pensi anche al fenomeno degli “orti urbani”, funzionale sempre al contrasto al degrado mediante l'affidamento “in cura” di porzioni di spazio urbano. L'ipotesi più diffusa (più in altri Paesi europei che in Italia) si basa sulla predisposizione da parte del comune, mediante apposita recinzione, di piccoli appezzamenti di terreno pubblico attrezzati, destinati alla coltivazione da parte dei cittadini. I lotti sono assegnati con atto/contratto di concessione oppure di comodato, da sottoscrivere prima della consegna dell'area, previa partecipazione a una procedura comparativa⁴⁷.

Fra le ombre possono certamente annoverarsi le cd. *gated communities*, destinate probabilmente ad accrescere la propria rilevanza dopo la crisi epidemiologica da covid-19.

Si tratta di aree residenziali, con accesso limitato che rende privati spazi normalmente pubblici. L'accesso è controllato da barriere fisiche, pareti o perimetri recintati e da ingressi custoditi o chiusi da cancelli. Le *gated communities* precludono l'accesso del pubblico alle strade, ai marciapiedi, ai parchi, agli spazi aperti, e alle aree da gioco, tutte risorse che sarebbero state aperte e accessibili a tutti i cittadini. Qui si attiva un dispositivo di sottrazione di spazi come mezzo per incrementare l'obiettivo della sicurezza, quantomeno di quella percepita.

Il fenomeno è nato negli anni '80 negli Stati Uniti, ma poi si è diffuso in Brasile, Argentina e altri Paesi del Sudamerica (Paesi dove esiste una forte disparità socio/economica).

Ecco nuovamente evidenziarsi il lato oscuro del tanto declamato “diritto alla città”.

È infatti chiara la crisi delle teorie sulla «città sostenibile» quale luogo di affermazione del diritto fondamentale «alla città» ed elemento delle politiche di sviluppo sostenibile elaborate a livello

⁴⁶ S. SIEGEL, *The Public Interest and Private Gated Communities: a Comprehensive Approach to Public Policy that Would Discourage the Establishment of New Gated Communities and Encourage the Removal of Gates from Existing Private Communities*, in *Loyola Law Review*, 2009, 808 ss.

⁴⁷ Cfr. A. SAU, *Street art: le ragioni di una tutela, le sfide della valorizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 23/2021; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 31 ss.; M.R. MARELLA, *Le opere di street art come urban commons*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2020, 471 ss.

internazionale ed europeo. Si prospetta, quindi, anche un contrasto con il concetto di beni comuni e di «cittadinanza attiva». Ancora si prospetta il rischio di un'ulteriore torsione del principio di sussidiarietà orizzontale: da promessa di liberazione dell'individuo, essa diviene la maschera ideologica di un'ampia cessione di terreno dalla p.a. ad operatori privati.

Inoltre, si prospettano ulteriori questioni non secondarie, destinate ad avere un impatto sempre maggiore per il giurista.

Le gc sono caratterizzate dall'esistenza di un'assemblea di residenti, un board elettivo, con funzioni non solo esecutive, ma anche «di regolazione». Vi sono norme interne sancite dallo statuto e accolte contrattualmente all'atto di acquisto: sono «saldate» all'unità abitativa. Si controlla il rispetto delle norme relative alla convivenza e all'edificazione, si adottano codici di comportamento e provvedimenti che investono la vita privata dei residenti, la cui effettività è garantita da sanzioni di entità variabile, dal pagamento di ammende all'esclusione dalla comunità. Anche in questo caso è lecito parlare di «autoamministrazione» come mutamento della forma di stato?

E inoltre: come impatta tutto ciò sui principi e sulle regole consolidate in tema di pianificazione? È urbanistica consensuale o rappresenta un fenomeno nuovo? Come muta, se muta, l'istituto della compravendita: tende ad avere effetti obbligatori? Quali interlocuzioni coi tradizionali organi di governo a livello locale? Quale giudice e quali modelli di validità rispetto alle decisioni assunte dal board elettivo? Il modello del sindacato su poteri privati? Che tutela hanno i terzi, comuni cittadini estranei al circuito della proprietà escludente? Si consideri in tutto ciò che il giudice amministrativo⁴⁸, chiamato a decidere di un caso di installazione di impianti di vigilanza da parte di un complesso immobiliare chiuso al pubblico, ma con affaccio su strade sulle quali non era stata dimostrata la proprietà e la destinazione esclusivamente private, ha considerato legittima l'ordinanza di rimozione comunale di detti impianti.

5. Scenari dell'algorithmic policing

Su tali dinamiche generali si abbatte impetuosa la heideggeriana tecnificazione del mondo, dunque il tema della digitalizzazione e della gestione algoritmica dei problemi legati alla sicurezza, evolutasi nella riassuntiva descrizione di cui sopra.

La digitalizzazione ha un effetto inevitabilmente moltiplicatore di tali dinamiche: ad esse si attaglia perfettamente e di esse restituisce un'immagine ovviamente combinata e moltiplicata, sia negli aspetti migliorativi del diritto alla città che nelle tante problematiche di un suo possibile tradimento nella declinazione della governamentalità neoliberale.

⁴⁸ Tar Lazio, 17 marzo 2020, n. 3316.

La sicurezza urbana, quindi, tende a intrecciarsi al tema della *smart city*, portando con sé le criticità generali e di contesto sopra enucleate. Del resto, è intrinseco alla natura della *smart city* la raccolta più ampia possibile di informazioni provenienti da diverse fonti di produzione, prevalentemente dalle tecnologie dell'IoT, per perseguire finalità prevalentemente di efficienza energetica, sostenibilità ambientale, pianificazione dei servizi pubblici, ma non solo⁴⁹. Tecnologie disegnate per raccogliere e manipolare dati al fine di migliorare l'efficienza della gestione di una città potranno essere sfruttate anche per le attività di polizia predittiva. Più le città divengono *smart*, connesse e vigili, più la polizia potrebbe risultare meno visibile e più integrata nell'ambiente urbano.

Entra in gioco l'*algorithmic policing*: da un lato la polizia predittiva, che utilizza l'elaborazione massiva di dati per prevedere potenziali attività criminali prima che si verifichino, dall'altro la sorveglianza algoritmica, che fornisce alla polizia nuovi strumenti di sorveglianza e di monitoraggio⁵⁰. Qui si ha un primo problema: il tradizionale modo di amministrare dell'amministrazione della pubblica sicurezza, inteso come "macchina dell'obbedienza", rischia di cedere il posto a una patologica forma di "obbedienza alla macchina"⁵¹.

Sul piano ancora metodologico si registra così l'ampliarsi di una discrasia: da una parte il diritto alla città diviene un problema di effettività e di politiche pubbliche, dall'altra il diritto della città diviene un tema di validità e di controlimiti da individuarsi in uno Stato liberale e democratico rispetto a certe derive che vanno a impattare in modo radicale sui diritti e le libertà della persona.

Nello stesso tempo, però, le politiche pubbliche sul diritto alla città risentono pesantemente delle strategie tecnologiche della *dashboard*, sicché il panottico digitale e i problemi che esso comporta rischiano di attrarre a sé ed esaurire gli sforzi politici per una città intelligente al servizio della persona.

L'integrazione tecnologica dell'attività di polizia e controllo con l'ambiente urbano comporta una serie di questioni, che vanno innanzi tutto a intaccare i principi collocati ai rami alti delle garanzie, ossia l'orizzonte del diritto penale. Si pensi alla compatibilità della polizia predittiva con i principi di materialità e di offensività, nonché con la finalità rieducativa della pena. Inoltre, l'avvento delle *smart city* potrebbe determinare l'incorporazione dell'attività di prevenzione dei reati direttamente nell'architettura urbana: così l'algoritmo integra la legge in sede penale, con spostamento dalla logica della sanzione a quella della prevenzione e della *compliance*, con rischio di paternalismo tecnologico⁵².

⁴⁹ M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Napoli, 2023, 141 ss.

⁵⁰ Per questa distinzione v. Il rapporto ROBERTSON, KHOO, SONG, *To Surveil and Predict A Human Rights Analysis of Algorithmic Policing in Canada*, curato dal Citizen Lab and the International Human Rights Program della Facoltà di Legge dell'Università di Toronto.

⁵¹ A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, 2023, 309.

⁵² G. TAVELLA, *Polizia predittiva e smart city: vecchie e nuove sfide per il diritto penale*, in AA.VV., *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, a cura di M. Giannelli, V. Pagnanelli, Torino, 2023, 89 ss.

Le ombre della polizia predittiva e del riconoscimento facciale toccano anche i principi più generali del diritto amministrativo liberale a tutela delle libertà e del principio di eguaglianza. Si pensi al tema della neutralità e oggettività degli algoritmi, alla loro trasparenza e intellegibilità, all'effettività sostanziale dell'*enforcement*, al rischio infine di un invasivo monitoraggio discriminatorio e persecutorio.

Anche in questo caso, a ben guardare, le origini della polizia predittiva e il suo sviluppo si collocano nella criminologia ambientale americana, ossia in una ben delineata idea di città sicura, e presentano varie applicazioni, da quella relativa più propriamente al monitoraggio degli spazi urbani (*hotspot*) a quello più legata alle previsioni sulla persona autore, anche in chiave predittiva, del reato (*crime linking*).

Si tratta di tecnologie, usate peraltro non solo nell'ambito della immigrazione, dell'asilo, della sicurezza pubblica, che non riguardano i soli regimi autoritari ma anche quelli democratici. Anzi, a ben guardare tecnologie come il riconoscimento facciale sono maggiormente diffuse nei Paesi democratici⁵³.

In altri contesti, come quello cinese, tali aspetti si legano però ad altri temi connessi alla questione della digitalizzazione dell'amministrazione, cioè alla regolazione e alle politiche pubbliche in materia, e quindi di nuovo al tema della sorveglianza digitale e dei grandi poteri privati, traggurati sotto il profilo inedito della regolazione soft. Mi riferisco a nuove forme di regolazione come il *nudge*, talora declinato nelle innovative, per molti inquietanti, tecniche della gamification e del social scoring nelle politiche pubbliche. A me pare che il *nudge* sia il tentativo più sofisticato di far convivere l'efficienza e l'efficacia della politica pubblica in un dato settore, qui quello della sicurezza ma si potrebbe guardare alla cura di tanti altri interessi pubblici, ad esempio la salute, con la scelta autonoma del soggetto.

Il *nudge* finisce per essere, in tale schema, il dispositivo di questo potere, che è tanto più flessibile, fluttuante e mutevole quanto più richiede di esserlo l'insieme dei meccanismi che rendono possibili i processi di assoggettamento al potere connotato utilitaristicamente come governo degli interessi. L'influenza paternalistica si allea con la libertà individuale, creando all'interno del *nudge* le condizioni di questa convergenza.

Nell'epoca neoliberale, quindi, il *nudge* emerge come una sorta di meccanismo correttivo tra la tendenziale incompatibilità del diritto col soggetto di interesse, tra l'*homo juridicus* e l'*homo economicus*. Si configura, così, una strategia normalizzante, un potere che, come una "catena invisibile", cerca di evitare l'azione repressiva plasmando desideri legittimi⁵⁴.

Si è parlato di "psicopolitica" per descrivere un fenomeno in cui si passa dalla biopolitica, alla quale interessava il controllo regolativo della "popolazione" e in tal senso usava le statistiche demografiche, a

⁵³ S. DEL GATTO, *Il riconoscimento facciale. A che punto siamo?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 693.

⁵⁴ G. TROPEA, *Biopolitica e diritto amministrativo del tempo pandemico*, cit., 248.

un modello regolatorio nuovo connotato dai *big data*, più adeguato all'assetto neoliberale, nella misura in cui si accede così agli strati più profondi della psiche collettiva⁵⁵.

Nel caso della gamification si tratta dell'utilizzo di elementi ludici, spesso digitali, a supporto di funzioni di regolazione pubblica, nei campi più svariati, che vanno dalle politiche ambientali a quelle del trasporto pubblico, passando, appunto, per la sicurezza e il decoro urbano. Si pensi al gioco sul web "*Internet Eyes*", in cui ogni giocatore si registrava pagando una modesta quota e riceveva un certo numero di telecamere a circuito chiuso. L'idea deriva dal fatto che buona parte dei filmati ripresi dalle telecamere a circuito chiuso non vengono poi rivisti, essendoci pochi addetti alla sicurezza. Se il giocatore vede un crimine, o qualcosa di "sospetto", può segnalarlo a "*Internet Eyes*", che a sua volta contatterà la polizia. Chi fa più segnalazioni "utili" vince un premio in danaro.

Quanto al social scoring, si pensi al seguente esempio. Siamo nel 2010, nella municipalità di Suining. I residenti che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età sono i primi a testare il sistema di credito sociale. L'esperimento misura i comportamenti individuali. Premia i virtuosi e punisce chi non rispetta le regole del vivere civile. Vi prendete cura di un familiare anziano? Cinquanta punti per voi. Vi arrestano per guida in stato di ebbrezza? Avete perso cinquanta punti. I cittadini di fascia A ottengono la priorità all'accesso a tutti i servizi sociali. Per i cittadini di fascia D, invece, ottenere licenze e autorizzazioni può richiedere tempi molto superiori alla media. Accedere ai servizi pubblici essenziali è più difficile, o più costoso. Viaggiare fuori dal Paese può divenire impossibile. Nell'esperienza cinese la profilazione segue con continuità il cittadino nelle sue attività pubbliche e nella sua vita privata. Il sistema di premi e sanzioni collegato ai crediti sociali, poi, si è dimostrato come molto efficace proprio perché è stato capace di abilitare o inibire l'accesso a beni e servizi di consumo e, in generale, di modificare la condizione esistenziale dei soggetti ben al di là del tradizionale rapporto Stato-cittadino.

Anche in Italia vi sono state recentemente iniziative di "cittadinanza a punti" che hanno attivato procedimenti istruttori del Garante della *privacy* nel corso del 2022. Si pensi al "Progetto Pollicino" sulla *sharing mobility*, con meccanismi premiali su coloro che fornivano i dettagli dei propri spostamenti; all'iniziativa denominata *Smart Citizen Wallet*, uno strumento comunale di raccolta punti basato sulla valutazione di comportamenti virtuosi dei cittadini quali la differenziazione dei rifiuti, l'uso dei mezzi pubblici, l'uso dell'energia, l'assenza di multe; alla carta dell'assegnatario, una vera e propria carta a punti che aveva l'obiettivo di sintetizzare in valori numerici i comportamenti tenuti dal soggetto o dal nucleo familiare conduttore di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Si tratta di una pratica che è particolarmente grave quando è messa in atto dal potere pubblico, ma che mostra tutta la sua potenzialità lesiva quando i confini tra pubblico e privato vengono meno a favore di

⁵⁵ BYUNG-CHUL HAN, *Psicopolitica*, Milano, 2016.

alleanze che amplificano l'efficacia dei sistemi di *scoring*. Il rischio che, in questo modo, vengano create rappresentazioni di prestigio o di stigma sociale è del tutto realistico e bisogna dare atto che l'apertura delle istruttorie presso il Garante della privacy ha avuto il merito di accendere un faro sulla pericolosità di simili iniziative⁵⁶. Da ultimo è intervenuta anche la Corte di Giustizia, con la sentenza *Schufa* del 2022, relativa a un caso di rifiuto di mutuo determinato da un algoritmo di profilazione; chiarita la natura decisionale dello *scoring* algoritmico, la Corte dichiara come vietato il calcolo di un tasso di probabilità come quello oggetto del giudizio, precisando che il diritto nazionale che autorizza simili decisioni deve comunque stabilire misure adeguate di tutela dei diritti, delle libertà e dei legittimi interessi dell'interessato. In generale si pongono quindi svariate criticità: sia quella di natura etica, legata al rischio della manipolazione, sia quella connessa del «paradosso dei disincentivi», che si manifesta nel cittadino che, proprio a fronte di tale tecnica manipolatoria, finisce per avere una percezione critica del regolatore pubblico. A ben guardare, peraltro la critica assume dimensioni anche giuridiche, nella misura in cui si ritenga che l'autonoma formazione della volontà costituisca una componente essenziale della «libertà reale», ossia della effettiva libertà di scelta fra più comportamenti giuridicamente leciti, garantita dalla Costituzione. Vi è un altro dilemma: si afferma generalmente che la polizia predittiva rende un'attività tradizionalmente discrezionale come quella di polizia⁵⁷ più vincolata. Sempre guardando al tema della polizia predittiva, siamo sicuri che ciò rappresenti un vantaggio non solo dal punto di vista dell'efficienza organizzativa e dell'attività, ma anche per la tutela di diritti e libertà?⁵⁸

La recente sensibilità per questi problemi, sia della dottrina che della giurisprudenza, che hanno formulato diversi principi (non discriminazione algoritmica, *human in the loop*⁵⁹, etc.), nonché della legislazione nazionale ed europea in tema di tutela della *privacy* e di regolamento IA, fa sì che in ambito giuridico vi siano importanti segnali, come la recente ordinanza del Garante della privacy contro il Comune di Trento. Oppure si considerino, in altri Stati, simili vicende come quella relativa al *sistema de reconocimiento facial de prófugos* (SRFP) in Argentina, dichiarato illegittimo dal giudice amministrativo di Buenos Aires con una decisione del settembre 2022, o l'uso del sistema Palantir nel Land tedesco di Amburgo, dichiarato illegittimo dal BVerfG nel febbraio 2023.

Ma vi sono molti dubbi che non tali pur importanti principi da soli siano sufficienti, allo stesso modo di cui può dubitarsi dell'efficacia garantistica delle analisi di impatto preventive o degli audit successivi in materia di polizia predittiva, e soprattutto della tenuta nel medio-lungo periodo di rimedi ispirati esclusivamente allo Stato costituzionale liberale di tipo stato-centrico.

⁵⁶ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Torino, 2024, 147.

⁵⁷ Sul punto insiste molto R. URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., *passim*.

⁵⁸ M.B. ARMIENTO, *La polizia predittiva come strumento di attuazione amministrativa delle regole*, in *Dir. amm.*, 2020, 983 ss.

⁵⁹ G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, Padova, 2023.

6. La vicenda del Comune di Trento

Una recente vicenda, tuttavia, ci mostra come un’Autorità indipendente sia riuscita ad affermare una serie di importanti principi a tutela della privacy, facendo prevalere il regime della validità su quello della effettività, in un sano rinnovato regolamento di confini tra le due categorie, come detto attentate da un movimento di erosione e confluenza all’insegna della concettualità generale dell’amministrazione per risultati.

Tale vicenda, al netto dei suoi possibili sviluppi contenziosi, interroga nel profondo l’interprete. La prevenzione e il contrasto al crimine saranno sempre più affidati a tecniche digitali, sistemi di monitoraggio e sorveglianza di massa? Non ci si avvicina in questo modo ai Paesi non democratici? Inoltre: la tecnologia predittiva che garanzie dà in termini di non discriminazione e trasparenza?

Il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento n. 5 dell’11 gennaio 2024 ha dichiarato, in base al Regolamento dell’Unione Europea 2016/679 (GDPR) e al Codice italiano in materia di dati personali (d.lgs. 2003/196), l’illiceità del trattamento dei dati personali effettuato dal Comune di Trento nell’ambito dei progetti di ricerca MARVEL e PROTECTOR.

Si tratta di studi finanziati dall’Unione Europea e connessi al progetto “Trento smart city”. Tali ricerche prevedevano la raccolta di informazioni personali in luoghi pubblici attraverso telecamere di videosorveglianza e microfoni nonché da social network al fine di rilevare, tramite software di intelligenza artificiale, potenziali situazioni di pericolo per la pubblica sicurezza, anche con riferimento a luoghi di culto religioso. La finalità del trattamento dei dati personali era perciò l’addestramento dei software di intelligenza artificiale.

A parere del Garante, nel caso di specie la mancanza di una base giuridica è tanto più grave per il fatto di riguardare dati estremamente sensibili, relativi a crimini e a convinzioni religiose, oggetto, nell’ambito della normativa sulla privacy, di una disciplina speciale volta rafforzare la tutela delle persone.

Sul profilo della trasparenza l’autorità ha evidenziato che le informative di primo (segnaletica e cartelloni stradali di avvertimento) e di secondo (il sito web del Comune) livello erano carenti, cioè non mettevano le persone che passavano nelle zone sorvegliate di conoscere i dettagli relativi al trattamento dei dati personali.

Sul piano delle misure di prevenzione il Garante ha rilevato che le tecniche di anonimizzazione erano deficitarie e non era stata effettuata la valutazione d’impatto dei trattamenti previsti sulla protezione dei dati personali.

Un altro profilo di gravità attiene al fatto che i dati erano destinati ad essere comunicati ai partner dei progetti internazionali (nell’ambito del progetto PROTECTOR i dati erano condivisi con la Polizia di Anversa e con il Ministero dell’Interno della Bulgaria).

Molti di questi aspetti trovano oggi enfasi, ove declinati nella prospettiva dell'intelligenza artificiale, nel recente AI Act votato dal Parlamento e dal Consiglio a inizio 2024. Fermo restando che le tecnologie in questione vanno ricomprese in quelle a rischio alto, cui corrisponde un certo scenario di regolazione, i principi chiamati in causa e contemplati all'art. 4-bis di detta importante normativa sono: il rispetto della privacy e la governance dei dati, la trasparenza, il rispetto della diversità, la non discriminazione e l'equità. Da notare come proprio il sopra richiamato *Reputation scoring* viene indicato dal regolamento come una pratica che comporta un rischio inaccettabile, in quanto può essere fortemente lesiva della dignità umana. Anche sul piano della analisi preventiva di impatto il Garante è recentemente intervenuto, con il provvedimento n. 374 del 20 giugno 2024. Un capoluogo di provincia ha lanciato un'interessante applicazione in grado di comunicare ai cittadini registrati quando gli stessi siano entrati in una zona videosorvegliata fornendo ulteriori opzioni di dialogo proattivo. Il progetto, specificamente finanziato e approvato dalle forze di polizia dello Stato, è stato attivato senza una specifica e approfondita valutazione privacy e per questo motivo il DPO ha immediatamente suggerito al Comune di aprire un tavolo di confronto e approfondimento. Ma ormai era troppo tardi. Secondo il Garante, prima di avventurarsi nella promozione concreta di innovazioni tecnologiche che possono aumentare la sicurezza dei cittadini, il Comune deve necessariamente effettuare un'approfondita analisi dei rischi connessi in materia di protezione dei dati regolando bene anche i rapporti con i fornitori. E quando si tratta di sistemi particolarmente invasivi di videosorveglianza sarà sempre necessario redigere anche una valutazione di impatto.

7. Il tema della cybersicurezza

Un altro aspetto importante da mettere in luce è che nello spazio cibernetico, di nuovo a causa dell'espansione inusitata della sorveglianza e della prevenzione, non esiste divisione tra pubblico e privato, tra la sfera militare e civile⁶⁰. Questo vale anche per quanto detto sinora. In Cisgiordania, al fine di identificare i palestinesi prima che accedano a determinati luoghi di lavoro o di svago, i coloni ebrei utilizzano l'applicazione di riconoscimento facciale *White Wolf*. Nella città di Hebron, l'esercito israeliano ha provveduto a installare delle telecamere per identificare i palestinesi: una rete di telecamere a circuito chiuso, nota come *Hebron Smart City*, monitora in tempo reale la popolazione, a volte rendendo possibile vedere persino all'interno delle case private.

Ma l'embricazione pubblico/privato e sfera militare/civile si ha soprattutto nell'ambito della cybersicurezza. Emergono nel contesto che stiamo considerando nuovi rischi per la sicurezza. Si pensi a

⁶⁰ A. COLOMBO, *Il governo mondiale dell'emergenza*, Milano, 2022. Da ultimo, sostenendo la persistenza del fenomeno della globalizzazione, S. CASSESE, *Stato e globalizzazione: chi vince e chi perde?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 529 ss.

internet: da un lato spazio connotato da anonimato e assenza di confini, dall'altro, e proprio per questo, soggetto a numerosi pericoli per l'economia nazionale e la sicurezza degli Stati⁶¹.

Sul punto si è distinto fra un concetto di sicurezza cibernetica in senso ampio e uno in senso stretto.

Quello in senso ampio evocherebbe una riproposizione della nozione di ordine pubblico, ma inteso in chiave digitale, e riguarderebbe la protezione in ambiente digitale della pacifica e ordinata convivenza (arg. ex art. 159 d.lgs. n. 112/1998). Si pensi al cyber-bullismo, alle fake news, ai furti di identità. Sul punto si è osservato che in tale settore vi è una crescita di regolazione soft a livello ultra-statale, specie nei riguardi delle *Big tech*, e che la prevenzione legata ad alcuni dei rischi sopra indicati si è concentrata prevalentemente sulla riservatezza dei dati. Restiamo dunque nella dimensione sinora trattata che vede al centro la *privacy* e la sua tutela ex Reg. UE 679/2016 a livello preventivo.

Diverso il concetto di sicurezza cibernetica in senso stretto. Qui ad essere coinvolte e minacciate sono le infrastrutture tecnologiche materiali e immateriali in sé, e in questa particolare accezione la sicurezza cibernetica potrebbe configurarsi come funzione pubblica⁶².

È su questo secondo profilo che può svolgersi qualche altra riflessione.

A livello nazionale, da tempo le Relazioni sulla politica dell'informazione per la sicurezza trasmesse dal Governo (Presidenza del Consiglio dei ministri) al Parlamento ai sensi dell'art. 38 della legge n. 124/2007 pongono particolare attenzione all'accresciuto livello di complessità e sofisticatezza della minaccia cyber e all'eterogeneità del profilo soggettivo dell'attaccante.

Emerge, in proposito, una variegata gamma di attori che si muovono nel *cyber space* con finalità ed obiettivi diversi, tutti di difficile identificazione, che vanno dall'hacker individuale che agisce a scopo di lucro, all'organizzazione criminale, fino all'apparato governativo che persegue obiettivi geopolitici o propagandistici.

Questo versante dei rapporti fra libertà e sicurezza e fra *privacy* e sicurezza è però diverso rispetto a quello trattato sinora, perché qui la sicurezza (informatica) non si pone in tendenziale contrasto con la *privacy*, e con altre libertà e diritti, ma tende al contrario a proteggerla⁶³. Si potrebbe ipotizzare che ciò avviene anche perché in questo caso la tutela della *privacy* si accompagna, e non avversa, la crescita di nuovi mercati in espansione.

Come la gran parte delle normative del settore, anche la cybersicurezza non poteva che essere regolata da una disciplina essenzialmente di *soft law*, a iniziare da rilevanti Comunicazioni della Commissione del 2010, *Un'agenda digitale europea*, e del 2013, la *Strategia dell'Unione europea per la sicurezza cibernetica*.

⁶¹ R. URSI, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, in *La sicurezza nel cyberspazio*, a cura di R. Ursi, Milano, 2023, 8.

⁶² *Ivi*, 13.

⁶³ S. ROSSA, *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, Napoli, 2023, 14.

Nel nostro Paese il primo modello organizzativo-funzionale in questo ambito venne delineato durante il Governo presieduto da Mario Monti con il DPCM del 24 gennaio 2013, volto a tutelare la sicurezza nazionale attraverso la protezione cibernetica delle infrastrutture critiche materiali e immateriali, con un'organizzazione inserita nell'ambito dei servizi di *intelligence*.

In seguito, anche a fronte di una strategia unionale connotata da un approccio plurisettoriale e integrato, sfociato nella direttiva 2016/1148 (Direttiva NIS, *Network and Information Security*), oltre al suo recepimento con d.lgs. n. 65/2018, nonché nel Regolamento UE 2019/881 (*Cybersecurity Act*), il Consiglio dei ministri, nella seduta del 19 settembre 2019, ha approvato il d.l. n. 105/2019 che introduce disposizioni urgenti in materia di “perimetro” di sicurezza nazionale cibernetica. Per quanto riguarda le procedure di segnalazione degli incidenti su reti, sistemi informativi e sistemi digitali rientranti nel perimetro di sicurezza nazionale cibernetica, i relativi soggetti (amministrazioni pubbliche, nonché enti oppure operatori nazionali, pubblici e privati) devono notificare l'incidente al Gruppo di intervento per la sicurezza informatica in caso di incidente (CSIRT) italiano. Il CSIRT procede poi a inoltrare tempestivamente tali notifiche al Dipartimento delle informazioni della sicurezza (DIS). L'art. 4 di tale d.l., inoltre, modifica il d.l. n. 21/2012 in tema di poteri speciali del Governo nei settori ad alta intensità tecnologica (c.d. *golden power*). Con il d.l. n. 82/2021 sono state quindi emanate alcune disposizioni urgenti in materia di Cybersicurezza, tra le quali definizione dell'architettura nazionale di Cybersicurezza e istituzione dell'Agenzia per la Cybersicurezza nazionale.

C'è quindi il tema, eminentemente di politica pubblica, della *cybersecurity*: le *smart cities* come luoghi di insicurezza per chi fa uso delle nuove tecnologie. Non solo la persona nella sua dimensione individuale, ma il cittadino o spesso l'impresa o l'amministrazione come soggetti che attraverso la privacy (vista come mezzo a un fine, e non kantianamente come fine in sé) tutelano la propria dimensione economica e di governo. L'evoluzione della disciplina europea, infatti, conferma una progressiva attenzione alla garanzia del funzionamento del mercato interno, a fronte dello sviluppo tecnologico e della grande diffusione delle ICT nella società. A ulteriore conferma di tale assetto sta la dimensione non solo “verticale”, ma anche “orizzontale” di tale governance, che vede uno spiccato coinvolgimento degli operatori privati, nel rispetto di un sistema preventivo di certificazione e da uno successivo di notificazione, basato sul binomio obbligo/sanzione⁶⁴.

Il tema è stato sinora più trascurato, per la priorità nelle agende urbane della questione della sicurezza urbana di tipo “fisico”. Tuttavia, ormai è sempre più al centro della scena. Facendo un paragone, si potrebbe azzardare il passaggio dalla centralità tradizione del diritto di accesso e dei suoi problematici

⁶⁴ *Ivi*, 104.

rapporti con la privacy, all'attuale centralità, anche nei repertori giurisprudenziali, della difesa del segreto industriale che si cela dietro la riservatezza, e contro la trasparenza.

Gli attacchi informatici alle reti delle smart cities possono essere suddivisi in attivi (*active cyberattacks*) e passivi (*passive cyberattacks*), a seconda se essi determinino la manomissione dei dati o consistano in sole attività di intelligence. La difesa da queste forme di criminalità informatica richiede un serio ed efficiente sistema di public cybersecurity, inteso come quell'insieme di misure che le istituzioni pubbliche adottano per difendere i propri sistemi e tutelare gli individui che interagiscono nel cyberspazio da eventuali attacchi.

Ad essere vulnerabili sono per prime le *smart connected cities*, fondate su una rete complessa e interdipendente di dispositivi, piattaforme, sistemi e utenti, tale per cui l'infezione di uno solo di essi apre alla possibilità di infettare, con effetto a cascata (*cascading damage*), tutti gli altri, causando un furto diffuso di informazioni provenienti da cittadini, enti pubblici, imprese, forze dell'ordine ecc.⁶⁵.

Naturalmente, a fronte della tendenziale condivisibilità al fatto che si sia di fronte a una nuova complessa e variegata funzione amministrativa, bisogna fare alcuni rilievi critici.

Il primo, che tocca il tema regolatorio: come si è detto, in questo caso la riservatezza del dato è mezzo rispetto al fine, sicché è necessario partire da questo presupposto per intendere come la regolazione in materia debba essere per quanto possibile una regolazione hard, non fatta esclusivamente di *soft law* proveniente da *law firms* legate agli interessi delle Big tech. In questo campo, infatti, la presenza del privato resta fondamentale, specie per la proprietà delle infrastrutture e per le asimmetrie informative del settore, costringendo lo Stato (debole) ad agire sul mercato ICT (quasi) al pari di un privato. Le c.d. legge di Moore e legge di Rock, infatti, mettono in luce che tanto più la tecnologia è evoluta e tanto più costa produrla⁶⁶.

Il secondo, che tocca il tema organizzativo, ma parte dai medesimi presupposti critici di quello regolativo: l'esercizio di funzioni amministrative tradizionalmente di competenza degli Stati e la partecipazione all'attività di natura politica in materia di cybersicurezza, dovrebbero essere incardinate presso il Governo o il Parlamento, mentre la legittimazione tecnocratica e non democratica di autorità indipendenti non scongiura il rischio che esse possano arrivare a svolgere un potere pubblico non bilanciato e controllato dal Parlamento, di nuovo magari a favore di poteri privati. Sicché nel caso italiano, in cui le funzioni di autorità nazionale competente NIS sono state attribuite dal decreto-legge n. 82 del 2021 all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, se è vero che il Parlamento non è escluso dal controllo, è pur vero che: a) il Copasir, a causa della particolare riservatezza del proprio operato, non può garantire

⁶⁵ G. PANATTONI, *Le Smart Connected Cities: i fattori di insicurezza e (s)fiducia dei cittadini*, in *Dir. pubbl.*, 2023, 646.

⁶⁶ S. ROSSA, *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, cit., 47.

sul punto un sufficiente livello di trasparenza; b) l'autorità nazionale competente in materia di cybersicurezza è istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dall'attribuzione del ruolo di vigilanza parlamentare del Governo principalmente al COPASIR deriva una eccessiva concentrazione di potere in capo al vertice del Governo⁶⁷. Peraltro, l'autonomia dell'Agenzia è fortemente attenuata a causa della relazione di direzione-dipendenza nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, anche a causa del ruolo sempre più cruciale svolto da quest'ultimo nell'ambito dell'architettura dell'intelligence, specie dopo la riforma del 2007. Di ciò risente pure l'assetto delle relazioni fra pubblico e privato in materia, connotato da un persistente approccio autoritativo più che collaborativo⁶⁸, criticabile specialmente con riferimento alla necessità di un ampliamento degli strumenti di collaborazione fra l'acquirente pubblico e il venditore privato e a una trasformazione in materia dello Stato da regolatore a innovatore.

8. Conclusioni

Rispetto al fosco scenario tracciato, ci si può chiedere in conclusione se è possibile ribaltare in chiave affermativa il modello della città smart e securitaria biopolitica. Se vi sia, quindi, la possibilità di immaginare un rilancio in chiave democratica e non escludente delle smart city, recuperando dal punto di vista filosofico la logica del pensiero istituyente di Esposito, e da quello urbanistico il pensiero di Peter Marcuse sull'urbano come contenitore delle nostre relazioni vitali⁶⁹.

Si tratta ovviamente di una complessa questione di metodo, che implica una serie di risposte al prospettato ritorno dello Stato amministrativo e all'amministrativizzazione della lotta al degrado, esponenzialmente moltiplicata dai meccanismi della tecnificazione.

Dal punto di vista giuridico, a me pare che proprio il recupero della forma e della categoria della validità sia utile per evitare in questo campo approcci immanentistici alla Negri nel concetto di comune o alla Deleuze⁷⁰.

Sul fronte dell'effettività ci sono indubbiamente tanti temi aperti: il problema dell'accessibilità al mezzo digitale, della cittadinanza digitale nelle *smart city*⁷¹, il tema della gentrification, e delle discriminazioni persistenti da *digital divide*⁷², il problema della correzione di scelte regolatorie che non indirizzano lo sviluppo tecnologico verso obiettivi socialmente desiderabili ma al contrario accentuano il tasso di

⁶⁷ L. MORONI, *La governance della cybersicurezza a livello interno ed europeo*, in www.federalismi.it, n. 14/2024.

⁶⁸ S. ROSSA, *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, cit., 110.

⁶⁹ *From Just City to Right to the City*, in *Searching for the Just City*, a cura di P. Marcuse ed altri, New York, 2009.

⁷⁰ Sui quali v. R. ESPOSITO, *Pensiero istituyente. Tre paradigmi di ontologia politica*, Torino, 2020.

⁷¹ M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in www.federalismi.it, n. 2/2020.

⁷² G. DELLE CAVE, *Iperconnessioni urbane e sfide della (e nella) gestione dei dati: riflessioni sui "big data" e il contratto al "digital divide"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2023, 213 ss.

emarginazione⁷³. Peraltro, come accentato esistono anche interessanti pratiche affermative che vanno dalla street art agli orti urbani e tutte le pratiche di rigenerazione e gestione dei beni comuni, ai percorsi di disseminazione a favore di una lettura di genere degli spazi urbani nella quale è coinvolto anche il rapporto tra donne e soggettività queer e percezione della sicurezza nello spazio pubblico⁷⁴. In questo senso il diritto della città viene declinato come diritto delle città⁷⁵, che secondo alcuni dovrebbe accompagnare maggiormente il dibattito relativo all'autonomia differenziata⁷⁶.

Ma si tratta di temi che toccano la politica e la sua auspicata ri-centralizzazione nel nostro tempo che la rifugge⁷⁷, così come rifugge il conflitto sociale tentando di disinnescarlo con meccanismi che invece si rivelano moltiplicatori di disuguaglianze.

D'altra parte, la categoria della validità deve tuttora prevalere per il giurista su quella dell'effettività: l'apporto biopolitico illustra l'effettività e la centralità in tale contesto della governamentalità amministrativa ma non fornisce risposte sul piano della validità.

E ciò non solo perché il compito del giurista continua a collocarsi sul fronte della validità, e sul piano del metodo la scelta per la sola effettività costituisce una minaccia a monte per il modo in cui certi temi, come il nostro verranno poi svolti e trattati, in una logica che rischia di privilegiare quando non la mera descrizione dell'effettività del sistema di *governance* tecnocratico, la logica irenica dell'ordinamento come sistema omeostatico di stampo luhmanniano.

Ma anche perché nel discorso sulla *smart city* securitaria non viene più toccato solo il diritto alla città come diritto collettivo, ma un diritto personalissimo come la *privacy*, anche al di là del paradigma neomarxiano del carattere escludente della smart city neoliberale.

Ecco perché mi pare che il modello della teoria ordinamentale abbia un'efficacia euristica ben più ampia, se colta però nel senso della potenziale incompatibilità tra ordinamento nazionale, plusiassiologicamente determinato rispetto a quello neoliberale europeo⁷⁸.

L'ordinanza Garante della privacy contro il Comune di Trento e la sentenza della Corte cost. 115/2011 mostrano l'esigenza di un diritto alla città diverso dal modello neoliberale, che dove si impone trova ancora dei limiti "interni" nel diritto della validità contro l'effettività.

⁷³ C. ACOCELLA-G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *PA – Persona e Amministrazione*, 2021, 105 ss.

⁷⁴ G.M. PALAMONI, *Prime riflessioni sul concetto di sicurezza urbana attraverso la prospettiva di genere*, in www.diariodidirittopubblico.it, 26 giugno 2024.

⁷⁵ F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., *passim*.

⁷⁶ S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in www.federalismi.it, n. 19/2019.

⁷⁷ C. GALLI, *Democrazia ultimo atto?*, Torino, 2023.

⁷⁸ A. ROMANO TASSONE, *Sui rapporti tra ordinamento europeo ed ordinamenti statali in materia di tutela processuale*, in *Dir. amm.*, 2012, 491 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, II, Napoli, 2024, 1097 ss.

È vero che recentemente sono state approvate alcune discipline specifiche sul digitale (es. *Data Governance Act*, *Digital Service Act*, *Digital Market Act*, *Artificial Intelligence Act*) con l'obiettivo esplicito di riequilibrare il disequilibrio di potere a vantaggio dell'azione pubblica. Senonché, come è avvenuto con il GDPR e il DSA, anche nel caso del Regolamento AI il tentativo di comporre le due distinte esigenze di proteggere la persona e di rafforzare il radicamento sociale di un nuovo mercato, porta a stabilire limiti vincolanti soltanto in casi davvero estremi, mentre, per quanto riguarda le altre ipotesi vi è un intento di normalizzazione che, però, rischia di creare un'equivalenza tra persona e mercato che è molto delicata in un settore che sta dimostrando crescenti capacità di conformare la personalità sociale dell'individuo⁷⁹. Si tratta, infatti, di esperimenti significativi, anche se in buona parte restano ancora legati ad approcci (ordo)liberali e individualistici.

Vero è pure che la regolazione europea in materia andrebbe differenziata da quella statunitense, e rispetto ad essa appare certamente più *human centred*, anche se l'*Executive order* di Biden si differenzia molto dai precedenti di Trump, e inoltre non va troppo enfatizzato l'idea dell'approccio europeo come più penetrante⁸⁰. In ogni caso da un lato c'è infatti l'Europa, con una visione antropocentrica fondata sulla classificazione dei sistemi di IA in base al rischio e sulla predisposizione di una serie di obblighi orizzontali e relative previsioni sanzionatorie. Dall'altro lato, gli Stati Uniti d'America, con un approccio maggiormente *business friendly*, prediligono una normativa più procedurale che prescrittiva, frammentata e di più ampio respiro, delegando alle singole agenzie e dipartimenti la definizione di standard generali, al fine incentivare lo sviluppo e il mantenimento del primato mondiale in tema di IA (insieme alla Cina), senza ricorrere a rigide regolamentazioni che potrebbero rendere eccessivamente gravoso il progresso. Ricordiamo che negli Stati Uniti una Big tech come Apple si è opposta a un ordine del giudice nel caso *United States v. Apple Mac Pro Computer*, in cui questi aveva ordinato ad Apple di collaborare con l'FBI, creando una versione del sistema operativo che consentisse di installare una *backdoor* nello smartphone del terrorista deceduto nella strage di San Bernardino, non permettendo così agli inquirenti di entrare in possesso dei dati ivi presenti.

Si tratta di un sistema a cerchi concentrici, nel quale anche nella regolazione europea rimane ferma, come detto, una tendenziale equivalenza tra persona e mercato⁸¹. Un po' come le differenti versioni del neoliberalismo, dove quello ordoliberal tedesco condiziona maggiormente, per note ragioni storico-

⁷⁹ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Pari dignità sociale e Reputation scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, cit., 128.

⁸⁰ E. CARLONI, *Il sentiero si fa camminando: la strategia statunitense per intelligenze artificiali sicure ed affidabili*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 135 ss.

⁸¹ Sul punto v. S. FFRANCA, *I dati personali nell'amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, Trento, 2023, 77, il quale evidenzia come il mercato unico digitale rappresenti l'obiettivo comune di questi diversi atti regolativi.

politiche oltre che culturali, la regolazione europea, mentre quello austriaco ha pervaso la cultura economico-giuridica maggioritaria statunitense⁸².

Il regolatore sulla privacy nel caso di Trento ha ricondotto i dati al novero dei dati personali, nonostante si dubiti che dati relativi a luoghi dove non sono stati commessi reati o quelli statistici lo siano⁸³, dunque la categoria della validità è riuscita a operare.

Si afferma correntemente che la *smart city* con difficoltà si adatta al criterio della minimizzazione di cui al GDPR⁸⁴, ma nel nostro caso ciò è avvenuto, mostrando il persistente ruolo centrale del Garante della privacy, cui si assocerà nel tempo quello dell’Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale⁸⁵.

La partita dell’effettività è più complicata e di medio-lungo periodo, ma tuttavia centrale, implicando un sistema di *enforcement* sul piano dei diritti sociali, che è già carente sul piano tradizionale, *a fortiori* lo è allo stato su quello dei diritti di ultima generazione alla città tecnologica. In tal senso sarà necessaria una visione regolatoria della privacy adattata all’IA, come diritto non individuale ma collettivo, valevole nell’arco dell’intero ciclo di vita del dato⁸⁶.

Il cerchio potrà allora finalmente chiudersi, nella misura in cui si ritenga che, nello spazio globale del costituzionalismo digitale, possa essere ripensato il costituzionalismo stato-centrico dello Stato liberale, a favore di contro-strategie ispirate al costituzionalismo sociale e alla funzione anche istituzionale dei diritti⁸⁷. Il costituzionalismo digitale non può essere ridotto a un insieme di diritti oppositivi violati e allo stesso tempo tutelati dallo Stato, ma deve rimettere al centro la microfisica del potere digitale, anche e soprattutto di quello privato e sociale, oltre che dei saperi ad esso collegati, principali attori dell’economia digitale.

⁸² Per una genealogia critica della nascita e dello sviluppo del neoliberismo, nonché delle sue diverse accezioni, resta fondamentale P. DARDOT-C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, trad. it., Roma, 2019.

⁸³ M.B. ARMIENTO, *La polizia predittiva come strumento di attuazione amministrativa delle regole*, cit.

⁸⁴ F. PAULUCCI, O. POLLICINO, *Intelligenza urbana e tutela dei diritti fondamentali. Antinomia o complementarietà nella nuova stagione algoritmica?*, in *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, cit., 17 ss. Sui rapporti fra trattamenti dei dati personali e *big data*, e sulla possibile conciliabilità tra disciplina GDPR e trattamento del dato personale v., da ultimo, S. FRANCA, *I dati personali nell’amministrazione pubblica. Attività di trattamento e tutela del privato*, cit., spec. 67 ss. Difficoltà di conciliazione si avrebbero pure a seguire quella impostazione che tende a leggere lo standard legale attivato dalla *necessary clause* alla luce dello schema dei poteri impliciti (con conseguente tensione col principio di legalità). Cfr. B. PONTI, *Attività amministrativa e trattamento dei dati personali*, Milano, 2023, spec. 185 ss.

⁸⁵ A. SIMONCINI, *LA e smart cities: una cornice costituzionale*, in *Smart cities. Diritti, libertà e governance*, cit., 3 ss.

⁸⁶ J. KING, C. MIENHARDT, *Rethinking Privacy in the AI Era: Policy Provocations for a Data-Centric World*, White Paper February 2024, Stanford University, Human-Centred Artificial Intelligence.

⁸⁷ Cfr. A. GOLIA JR, *Il contributo del costituzionalismo sociale alla teoria giuridica della società digitale: inquadramento e prospettive di ricerca*, in *Dir. pubbl.*, 2024, 191 ss.