



CARLA BASSU\*

## SOSTENIBILITÀ E INCLUSIVITÀ. LA CITTÀ SMART NELLA *SOFT LAW* EUROPEA \*\*

**Abstract [It]:** Il diritto dell'Unione Europea rappresenta un parametro fondamentale per la disciplina e la promozione delle *città smart*. Si tratta di un tema di frontiera perché siamo di fronte a una realtà nuova e in continua evoluzione, in cui la tecnologia detta la linea e per questa ragione le risorse di *soft law* cui in Europa si fa sempre più ampiamente ricorso giocano un ruolo fondamentale. Il presente contributo aspira a effettuare una ricognizione dei principali strumenti di *soft law* del diritto europeo rilevanti con riguardo allo sviluppo delle *smart cities*, con particolare attenzione alla valutazione degli effetti prodotti da tali dispositivi in termini di efficacia e riscontro effettivo. Nello specifico ci si soffermerà sul corpus di *soft law* inerente l'innovazione tecnologica; la digitalizzazione e la sostenibilità ambientale nell'ambito delle città smart.

**Abstract [En]:** European Union law represents a fundamental parameter for the regulation and promotion of smart cities. This is a cutting-edge issue because we are facing a new and continuously evolving reality, where technology sets the agenda, and for this reason, the *soft law* resources that are increasingly utilized in Europe play a crucial role. This contribution aims to provide an overview of the main *soft law* instruments in European law relevant to the development of smart cities, with particular attention to evaluating the effects produced by such instruments in terms of effectiveness and actual feedback. Specifically, it will focus on the body of *soft law* related to technological innovation, digitalization and environmental sustainability within smart cities.

**Parole chiave:** Città *smart*; *Soft law*, Diritto dell'Unione europea, Diritti civili e sociali.

**Keywords:** Smart cities, Soft law, European Union law, Civil and Social rights.

SOMMARIO: 1. Unione europea, *soft law* e città *smart*. – 2. *Soft Law* e *smart cities* nel diritto comparato. – 3. *Smart cities* e intelligenza artificiale. – 4. Sostenibilità ambientale e vita metropolitana: la tecnologia a servizio della cittadinanza. – 5. Conclusioni.

\* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università di Sassari; si ringrazia il dott. Enrico Campelli per il contributo alla ricerca.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente contributo costituisce una versione aggiornata della relazione presentata al Convegno “Città, *smart cities* e *governance* in prospettiva comparata. Problemi e sfide del XXI secolo” tenutosi il 30 maggio 2024 presso la Facoltà di Scienze politiche, sociologia, comunicazione della Sapienza Università di Roma.

## 1. Unione europea, *soft law* e città *smart*

Il diritto dell'Unione Europea rappresenta un parametro fondamentale per la disciplina e la promozione delle *città smart*. Si tratta di un tema di frontiera perché siamo di fronte a una realtà nuova e in continua evoluzione, in cui la tecnologia detta la linea e per questa ragione le risorse di *soft law* cui in Europa fa sempre più ampiamente ricorso giocano un ruolo fondamentale<sup>1</sup>. In premessa, è bene chiarire che per «*soft law*» si intendono strumenti giuridici di diritto non vincolante, come per esempio comunicazioni, orientamenti o accordi quadro cui viene riconosciuto un valore di sollecitazione, sprone ed esortazione ma che non sono dotati di forza vincolante. Si tratta di una definizione che si evince e ricava da fonti diverse e spesso di natura giurisprudenziale, come – per esempio – le conclusioni dell'Avvocato generale<sup>2</sup>, in cui si legge che «(...) l'ordinamento giuridico dell'Unione e la giurisprudenza della Corte consentono a vari soggetti, tra cui le istituzioni dell'Unione, di adottare diversi tipi di atti non vincolanti (“*soft law*”) di persuasione e stimolo, potere distinto da quello di adozione degli atti dotati di forza cogente»<sup>3</sup>. Non si registrano infatti riferimenti espliciti nei trattati né nella giurisprudenza della Corte di Giustizia che si riferiscano in maniera diretta ed esplicita alla nozione tecnica di *soft law*<sup>4</sup>.

Sono esempi di strumenti di *soft law* alcuni atti tipici espressamente definiti «non vincolanti» dai Trattati, quali le raccomandazioni e i pareri disciplinati dall'art. 288, comma 4 del TFUE. Vi sono poi molti tipi di atti atipici<sup>5</sup>, che si sono affermati e consolidati in via di prassi: si tratta di comunicazioni, risoluzioni e “carte” e sono questi gli strumenti più diffusi in materia di *smart cities*. Nella gamma variegata di atti di *soft law* si distinguono strumenti definibili di *pre-law*, ossia rapporti, documenti preparatori, iniziative che pongono le basi per la legislazione futura, tra questi rilevano i cosiddetti libri bianchi e i libri verdi. Vi sono poi gli atti di *post law*, che prendono la forma di documenti chiarificatori e interpretativi, come le direttive e le misure volte, per esempio, a standardizzare l'applicazione della *hard law*. Infine, i documenti di *para-law*, che funzionano come un'alternativa alla *hard law*, come nel caso di alcune raccomandazioni, che possono essere sostituite da strumenti normativi vincolanti se gli obiettivi non vengono raggiunti. In linea generale, le azioni dell'Unione in tema di *smart city* raramente si rivolgono direttamente ai cittadini, sebbene necessariamente le persone subiscano l'impatto di tali misure.

<sup>1</sup> Sul ruolo della *soft law* nello sviluppo delle smart cities v. G.F. FERRARI, *Le smart cities nella soft law europea*, in ID. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità per il futuro delle smart cities*, Mimesis, Milano, 2023, 15. ss

<sup>2</sup> Si v. in proposito, Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 2.3.2023, cause riunite C-73/22 P e C-77/22 P.

<sup>3</sup> Così Conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 6.10.2010, cause riunite C-59/18 e C-182/18.

<sup>4</sup> Cfr. G. MORBIDELLI, *Degli effetti giuridici della soft law*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2, 2016, 1 ss.; A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, Giappichelli, 2009; E. MOSTACCI, *La soft law e il sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, CEDAM, 2008; M. ELIANTONIO - E. KORKEA-AHO - U. MÖRTH (a cura di), *Research Handbook on Soft Law*, Elgar, 2023.

<sup>5</sup> V. A.L. VALVO, *Soft law e (in)certezza del diritto con particolare riguardo all'ordinamento dell'Unione europea*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 64/2020, 22 ss.

Nell'Unione Europea, l'uso della *soft law* è frequentemente osservato in settori in cui non esiste una competenza specifica dell'Unione, come nel caso delle *smart cities*. La Corte di Giustizia ha stabilito che i giudici nazionali devono considerare le raccomandazioni durante la risoluzione delle controversie che sono loro sottoposte, specialmente se queste possono facilitare l'interpretazione di norme nazionali create per garantire la loro attuazione o per completare le norme comunitarie che hanno carattere vincolante<sup>6</sup>. È interessante notare come le disposizioni di *soft law* si integrano nei vari ordinamenti nazionali, che hanno la libertà di seguirle o meno, anche al fine di sviluppare una *hard law* nazionale<sup>7</sup>.

## 2. *Soft Law* e smart cities nel diritto comparato

Nell'analisi comparata, le *smart cities* offrono un riferimento significativo per la creazione di *soft law*<sup>8</sup>. Precisamente nell'ambito di tale strumento si propone un'idea di città come “luogo di sviluppo sociale avanzato”, “di rinascita ecologica e ambientale”, “piattaforma della democrazia” e “motore della crescita economica<sup>9</sup> (con la stessa Unione europea *che guarda ora alle città ora come “oggetto di diritti” ora come “fulcro strategico dell'economia*<sup>10</sup>). Si evidenziano vari tipi di accordi o intese tra città di Stati diversi, che riguardano elementi distintivi delle smart cities, come ad esempio: la Dichiarazione della Coalizione di Città per i Diritti Digitali del 2018 e la *Smart City Charter* del 2017, che trattano non solo questioni tecnologiche ma anche le implicazioni etiche legate all'uso della tecnologia digitale nelle città; il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia del 2008 e la *Global Smart Cities Alliance on Technology Governance* del 2019, focalizzati sulla sostenibilità e sulle politiche ambientali; e infine, la piattaforma *World Smart Sustainable Cities Organization*, lanciata nel 2010. L'intreccio tra *soft law* e *smart cities* nel panorama comparato evidenzia le molte sfide complesse che le città sono ad oggi chiamate ad affrontare e che consistono non soltanto nel conseguimento degli obiettivi di *smartness* sottolineati con chiarezza dagli strumenti di *soft law*, a livello globale, europeo e nazionale, ma anche, e precisamente in tema di fonti del diritto, urgenti esigenze di riordino normativo.

<sup>6</sup> V. Corte di Giustizia, sentenza del 13.12.1989, causa C-322/88 nel caso *Grimaldi v. Fonds des Maladies Professionnelles*.

<sup>7</sup> L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Hart, Oxford, 2004, 120 ss.; sul punto si vedano altresì V. JACOMETTI, *Il mutamento sopravvenuto di circostanze tra Hard Law e Soft Law*, Torino, Giappichelli, 2022 e P. DURET - G. GUIGLIA - J.J. MENURET - D. SINON (a cura di), *Droit souple et nouvelle(s) normativité(s). Soft law e nuova(e) normatività*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022.

<sup>8</sup> V. G.F. FERRARI, *Smartness and the Cities*, in G.B. RACCA - C. YUKINS (a cura di), *Joint Public procurement and innovation: lessons across borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019, 174 ss.; F. PIZZOLATO - A. SCALONE - F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019; G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano, Mimesis, 2018; E. HIRSCH BALLIN - G. VAN DER SCHYFF - M. STREMLER - M. DE VISSER (a cura di), *European Yearbook of Constitutional Law 2020: The City in Constitutional Law*, Milano, Springer, 2021.

<sup>9</sup> Si veda L. FROSINA, *Le città del futuro tra democrazia, tecnocrazia e prospettive di costituzionalizzazione*, in G. ALLEGRI - L. FROSINA - A. GUERRA - A. LONGO, *La città come istituzione, entro e oltre lo Stato*, Roma, Sapienza Editore, 2023.

<sup>10</sup> Cfr E. MASTROPIETRO, *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di riqualificazione urbana*, Milano, Mimesis, 2013, 21.

### 3. *Smart cities* e intelligenza artificiale

La digitalizzazione rappresenta un aspetto cruciale nello sviluppo delle *smart cities*, in particolare per quanto riguarda le potenzialità offerte dall'intelligenza artificiale<sup>11</sup>. Questa tecnologia può essere impiegata per raccogliere e analizzare dati relativi all'ambiente urbano, consentendo di agire in modo razionale in base a obiettivi stabiliti. L'intelligenza artificiale può inoltre essere sfruttata per formulare previsioni, suggerimenti o decisioni legate alla pianificazione urbana, rivelandosi una risorsa fondamentale per migliorare la qualità della vita degli abitanti delle città, favorire l'inclusione e promuovere l'equità sociale<sup>12</sup>.

L'Unione Europea ha utilizzato la *soft law* per indirizzare le istituzioni e gli Stati membri riguardo all'intelligenza artificiale. La comunicazione della Commissione europea sul tema «Intelligenza artificiale per l'Europa» rappresenta un intervento di *pre-law* che mira a delineare un approccio coordinato al fine di massimizzare le opportunità offerte dall'IA, con un *focus* sull'inclusione e sull'attenzione agli effetti normativi potenziali, ad esempio nel contesto del lavoro e dei diritti individuali, partendo dalla questione della *privacy*<sup>13</sup>.

Tra le priorità del diritto europeo rileva la volontà di regolamentare l'IA in modo coerente e nel rispetto dei diritti fondamentali. A tal fine, dal 2018 si è cominciato a sviluppare un progetto di linee guida etiche per l'IA, in conformità con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'intento è quello di affrontare le questioni più controverse legate a questa nuova tecnologia, tenendo conto dell'impatto sul lavoro, sull'equità, sulla sicurezza, sull'inclusione sociale, sulla protezione dei consumatori e sulla trasparenza degli algoritmi.

Nel mese di aprile 2019, il Gruppo indipendente di esperti di alto livello sull'intelligenza artificiale, istituito dalla Commissione Europea nel giugno 2018, ha pubblicato gli «Orientamenti Etici per un'IA affidabile»<sup>14</sup>: si tratta di un documento di *soft law* progettato allo scopo di comprendere come sostenere al meglio lo sviluppo, la distribuzione e l'uso dell'IA garantendo la competitività.

La regolamentazione dell'IA deve basarsi su principi chiari: il rispetto della dignità umana, che non deve essere compromessa dall'emergere di nuove tecnologie; la libertà individuale, concepita come libertà da intrusioni indebite nella sfera privata e come garanzia di accesso ai vantaggi e alle opportunità offerti dall'IA; il rispetto per la democrazia e lo stato di diritto, che non devono essere minacciati dall'intelligenza artificiale; infine, i principi di non discriminazione e solidarietà, che dovrebbero prevenire distorsioni ingiustificate create dai sistemi di IA.

<sup>11</sup> Cfr. A. YEH - M. BATTY, *The promise of experts systems for urban planning*, in *Computers, Environments and Urban Systems*, n. 15/1991, 101 ss. Sul tema si veda inoltre G. TIEGHI, *Human Rights Cities: lo Human Rights-Based Approach per la governance locale*, in *DPCE Online*, n. 3/2019 e, della stessa Autrice, *Info/City States: la città 'oltre lo Stato'. Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE Online*, n. 2/2020.

<sup>12</sup> V. F. CUGURULLO, *Urban Artificial Intelligence: From Automation to Autonomy in the Smart City*, in *Frontiers in Sustainable Cities*, n. 2/2020, 3 ss.

<sup>13</sup> V. *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, accessibile al seguente *link*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN>.

<sup>14</sup> Cfr. <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>.

L'approccio etico all'utilizzo della intelligenza artificiale nelle città *smart* è un elemento cruciale nella dimensione del diritto dell'Unione europea<sup>15</sup>. La regolamentazione dell'intelligenza artificiale deve basarsi su alcuni principi imprescindibili, tra i quali spicca il rispetto rigoroso dell'autonomia umana, inteso nel senso che le persone che interagiscono con i sistemi di IA devono mantenere piena ed effettiva autodeterminazione, e la progettazione di dispositivi e *software* che utilizzano l'IA dovrebbe essere incentrata sull'essere umano. Ancora, è prioritario agire in sede di prevenzione, perché i sistemi di IA non devono causare danni né aggravare situazioni già problematiche e incentrare ogni azione sulla base del principio di equità, visto che è necessario assicurare una distribuzione giusta ed equa di costi e benefici; anche a livello procedurale devono essere predisposti strumenti giuridici utili al fine di contestare le decisioni adottate dai sistemi di IA e dagli esseri umani che li gestiscono. Ultimo ma non ultimo, rileva il principio della esplicabilità, dal momento che i processi devono essere trasparenti: in sostanza le capacità e le finalità dei sistemi di IA devono essere comunicate in modo chiaro, allo stesso modo le decisioni dovrebbero essere, per quanto possibile, spiegabili a coloro che ne sono direttamente o indirettamente coinvolti. In questo contesto sono stati individuati sette requisiti che devono caratterizzare tutti i sistemi che sfruttano l'intelligenza artificiale:

- 1) intervento e vigilanza umani;
- 2) robustezza tecnica e sicurezza;
- 3) riservatezza e *governance* dei dati;
- 4) trasparenza;
- 5) diversità, non discriminazione ed equità;
- 6) benessere sociale e ambientale;
- 7) *accountability*<sup>16</sup>.

L'intelligenza artificiale costituisce una risorsa essenziale da impiegare nelle città per favorire iniziative a tutela dell'ambiente, del clima e per la gestione di infrastrutture sostenibili.

Un elemento significativo è rappresentato dall'impatto sul trasporto pubblico e sui modelli di trasporti intelligenti, poiché l'IA può rappresentare un supporto importante per ottimizzare e raffinare i sistemi, partecipando alla progettazione di mezzi di trasporto ecologici, diminuendo i tempi di attesa, ottimizzando i percorsi e fornendo assistenza alle persone ipovedenti, oltre a eliminare ostacoli fisici.

In aggiunta, è importante evidenziare il ruolo dell'IA nei campi della salute, del benessere e dell'istruzione.

Non si possono peraltro trascurare le criticità connesse all'impiego della intelligenza artificiale nell'ambito delle città *smart*. I principali rischi associati all'uso dell'IA nelle *smart cities* riguardano il monitoraggio e la sorveglianza degli individui, l'implementazione di

<sup>15</sup> Cfr. F. COSTANTINO, *Bravi note su intelligenza artificiale e smart cities*, in A. PAJNO - F. DONATI - A. FERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>16</sup> V. <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>.

sistemi di IA invisibili e la classificazione delle persone basata su punteggi che valutano la loro personalità morale o integrità etica.

Nel contesto delle *smart cities*, il controllo delle persone e delle loro abitudini attraverso strumenti altamente tecnologici suscita controversie a causa del potenziale impatto sul diritto alla *privacy*. È quindi fondamentale trovare un equilibrio tra sistemi avanzati, che per essere efficaci devono necessariamente analizzare informazioni e dati esterni (come i dispositivi delle auto a guida autonoma, i sistemi di sorveglianza avanzati, e i sistemi intelligenti per la gestione del traffico e dei servizi di trasporto) e il diritto delle persone a mantenere una sfera di *privacy* protetta dalle ingerenze esterne.

Non si può ignorare che, già oggi, chi vive o frequenta una *smart city* subisce una notevole pressione sulla propria *privacy*, poiché i movimenti sono monitorati tramite sistemi di localizzazione o l'uso di mappe digitali. Le città sono nella sostanza completamente sorvegliate da telecamere di sicurezza presenti in edifici commerciali, pubblici e residenze private. Questo scenario rischia di trasformare la riflessione sulla *privacy* nelle *smart cities* in un puro esercizio teorico<sup>17</sup>.

Nel febbraio 2020, è stato pubblicato il «Libro bianco sull'intelligenza artificiale – Un approccio europeo all'eccellenza e alla fiducia», ancora una volta un documento di *soft law*, precisamente di *pre-law*, che ha introdotto i concetti di: «ecosistema di eccellenza», che si riferisce alla creazione di un contesto ottimale in cui ricerca e innovazione siano adeguatamente promosse per favorire l'adozione di soluzioni incentrate sull'IA e di «ecosistema di fiducia», progettato per assicurare un approccio antropocentrico all'IA, che consenta alle persone di fidarsi delle sue applicazioni e alle imprese di innovare attraverso sistemi basati sull'IA. Inoltre, è stato proposto un adeguamento del quadro normativo europeo riguardante l'IA, per garantire i diritti dei consumatori e dei lavoratori, l'accessibilità ai beni e ai servizi, la protezione dei dati personali, nonché per affrontare aspetti di sicurezza dei prodotti e responsabilità per eventuali danni derivanti da prodotti difettosi<sup>18</sup>.

In generale, con riferimento alle norme di diritto dell'Unione europea in materia di intelligenza è possibile ricondurre le iniziative nell'ambito del Piano coordinato per l'AI, approvato nel 2018 e successivamente aggiornato nel 2021, con l'obiettivo di rafforzare l'azione congiunta degli Stati membri sul tema<sup>19</sup>.

Nel marzo 2023, il Parlamento ha approvato un regolamento «che stabilisce regole armonizzate per l'intelligenza artificiale», affrontando questioni legate alle pratiche di intelligenza artificiale vietate, inclusa la manipolazione della volontà degli individui, la classificazione della loro affidabilità basata su comportamenti sociali e l'identificazione

<sup>17</sup> In generale, sul tema delle città e del progresso tecnologico si rinvia a C. RATTI, *La città di domani. Come le reti stanno cambiando il futuro urbano*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>18</sup> Il Libro Bianco sull'intelligenza digitale è disponibile al seguente *link*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0065>, da ultimo consultato il 9 settembre 2024.

<sup>19</sup> Il Piano coordinato per l'intelligenza artificiale è disponibile al seguente *link*: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence-2021-review>, consultato da ultimo il 9 settembre 2024.

biometrica dei cittadini. Si tratta di una normativa destinata ad avere un significativo impatto sulle *smart cities*.

#### 4. Sostenibilità ambientale e vita metropolitana: la tecnologia a servizio della cittadinanza

Certamente, tra le normative più rilevanti per le smart cities vi sono quelle dedicate alla salvaguardia dell'ambiente, del clima, alla sostenibilità e alla biodiversità. In particolare, si registra il *Green Deal* europeo, che emerge come un'importante iniziativa di *soft law*, con misure specifiche dedicate al clima, azioni per promuovere la mobilità sostenibile, processi di decarbonizzazione, economia circolare e agricoltura sostenibile<sup>20</sup>.

Il 25 gennaio 2021, il Consiglio europeo ha approvato le conclusioni intitolate «Diplomazia climatica ed energetica – Realizzare la dimensione esterna del *Green Deal* europeo», in cui i cambiamenti climatici sono stati descritti come una «minaccia esistenziale» per l'umanità. Il Consiglio ha rilevato che le azioni adottate a livello europeo sono risultate insufficienti rispetto all'ambizioso obiettivo di ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990, così come l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Inoltre, ha sollecitato la Commissione a potenziare, in stretta cooperazione con gli Stati membri, le misure volte ad accelerare la transizione verde, assicurando al contempo la resilienza e la competitività dell'Unione europea in un contesto geopolitico in cambiamento. Anche in questo caso, si è proceduto con l'adozione di un atto di *soft law*.

Con la Comunicazione COM(2021), intitolata «Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici», la Commissione europea ha sottolineato che gli eventi meteorologici estremi, sempre più frequenti negli ultimi anni, causano notevoli perdite economiche. Nella stessa sede è stato inoltre riconosciuto che il livello locale rappresenta la base da cui partire per ogni intervento finalizzato a contrastare il cambiamento climatico e occorre perciò prevedere fondi strutturali e di investimento europei, utili al fine di incentivare l'implementazione locale di soluzioni digitali, intelligenti e basate sui dati per l'adattamento ai cambiamenti climatici, adeguate alle specificità locali<sup>21</sup>. Anche in questo caso, non è ozioso sottolineare che si tratta di un atto di *soft law*.

Per quanto riguarda la transizione verso le città intelligenti, è stata proposta la creazione di un Fondo dedicato principalmente a finanziare interventi per l'efficienza energetica degli edifici, supportare la decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento e migliorare l'accessibilità a modalità di mobilità e trasporti a zero emissioni.

---

<sup>20</sup> V. E. CROCI - T. MOLTENI, *Il Green deal e il Recovery plan: un nuovo quadro per una riconversione urbana sostenibile, circolare e smart*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano-Udine, Mimesis, 2021, 375 ss.

<sup>21</sup> COM(2021) 82, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2021%3A82%3AFIN>, consultato da ultimo il 9 settembre 2024.

Il concetto di qualità della vita delle persone si contraddistingue per la sua natura interdisciplinare, poiché si interseca con aree economiche, ambientali, di sostenibilità, *governance* e mobilità, e dovrebbe costituire un importante parametro orientativo nelle politiche legislative<sup>22</sup>.

La *smart city* rappresenta un'idea di trasformazione urbana che ambisce a realizzare un ambiente più sostenibile dal punto di vista ecologico, migliorando al contempo la qualità della vita e creando opportunità di crescita economica per tutti i cittadini, nel rispetto delle specificità di ogni contesto locale e dei suoi abitanti<sup>23</sup>.

Già nel 2013, nel piano della Commissione intitolato «*Strategic Implementation Plan della European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities*», un documento di *soft law*, si affermava che le *smart cities* sono, tra l'altro, sistemi concepiti per garantire una alta qualità della vita<sup>24</sup>.

Possiamo affermare senza tema di smentita che esiste un rapporto complesso tra le città e i valori ambientali, che sovente, non solo nel passato, sono stati sacrificati a favore di uno sviluppo urbano che si concentra meno sull'essere umano e più sulle macchine e sulla produzione. La sottoscrizione degli accordi di Parigi e il *Green Deal* europeo hanno reso necessaria l'adozione di un approccio orientato allo sviluppo sostenibile e alla transizione energetica, il quale mira in ultima analisi a migliorare la qualità della vita delle persone. È ancora un documento di *soft law* che delinea azioni strategiche mirate a modernizzare il tessuto produttivo, i sistemi di trasporto e le città. Si tratta della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo del 28 novembre 2018, intitolata «Un pianeta pulito per tutti – Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra». Mi preme sottolineare che nel documento viene sottolineato il ruolo fondamentale delle persone, le cui azioni possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi ambientali stabiliti dall'Europa. Nell'ambito delle *smart cities*, assumono particolare importanza le strategie destinate a sfruttare i benefici derivanti dall'efficienza energetica (inclusi gli edifici a zero emissioni), promuovere l'uso delle energie rinnovabili e dell'elettricità nel processo di decarbonizzazione, e favorire la transizione verso un sistema di mobilità pulita, sicura e connessa. Nel febbraio 2023, lo *European Parliamentary Research Service* ha elaborato un documento di *soft law, pre-law* nello specifico, intitolato «*Social approach to the transition to smart cities*», che ha evidenziato le conseguenze della transizione verso le *smart cities* sulle persone e sui territori, con l'intento di presentare al legislatore europeo una serie di opzioni da valutare per garantire una normativa informata.

Sono state identificate quattro *best practices* mirate a sostenere in particolare l'inclusione digitale per le donne, creare ecosistemi e-inclusive, sviluppare un concetto di ICT in una prospettiva olistica, in grado di conciliare le esigenze di sicurezza e riservatezza dei cittadini

<sup>22</sup> Si veda a questo proposito G. PAVANI - S. PROFETI - C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023.

<sup>23</sup> Cfr. F. PIZZOLATO, *Economia globale e città: note introduttive su una dialettica centrale per le democrazie del XXI secolo*, in *Economia Pubblica*, n. 1/2020.

<sup>24</sup> V. Commissione europea, *Smart Cities marketplace*, in [https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities\\_it](https://commission.europa.eu/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_it).

e a fornire trasporto pubblico gratuito per tutti i residenti. L'obiettivo finale è quello di garantire una transizione smart più centrata sull'essere umano, attraverso la creazione di un organismo indipendente per il controllo della qualità delle infrastrutture digitali, il rafforzamento dei punti di contatto nazionali per connettere in modo più efficace le realtà locali, l'istituzione di help desk efficienti per assistere le persone meno digitalmente competenti, il potenziamento dell'amministrazione pubblica mediante la promozione della formazione e la valutazione del rapporto costi-benefici dello *smart working*<sup>25</sup>. Si progetta infine la creazione di una piattaforma digitale che consenta condividere le best practices e promuovere la loro diffusione in prospettiva multilivello e smart inclusive, senza dimenticare che l'essere umano è al centro della struttura sociale e le città devono essere costruite e pensate prima di tutto in un'ottica funzionale al benessere delle persone che le abitano.

## 5. Conclusioni

L'utilizzo della *soft law* nella regolamentazione delle smart cities pone oggi diverse sfide, strettamente connesse sia alla natura intrinseca di tale strumento normativo sia alla complessità che caratterizza una simile realtà. La *soft law*, costituita da strumenti non vincolanti quali linee guida, codici di condotta e standard tecnici, può essere ignorata o applicata in modo discrezionale. La natura stessa della *soft law* comporta dunque un'elevata disomogeneità nell'adozione delle misure tra le diverse città, ostacolando il coordinamento complessivo. Inoltre, l'assenza di sanzioni limita la capacità delle autorità di far rispettare tali standard: nelle smart cities, dove interagiscono attori pubblici, privati e cittadini, l'effettivo rispetto delle norme dipende più dalla buona volontà che da obblighi giuridici.

Un ulteriore elemento critico riguarda la produzione delle norme di *soft law*, frequentemente elaborate da attori privati o consorzi industriali. Ciò può sollevare dubbi sulla loro legittimità democratica e sulla trasparenza dei processi decisionali, con il rischio di conflitti di interesse o di regolamentazioni che favoriscano alcuni stakeholder a scapito di altri. Inoltre, la *soft law* richiede un'adesione volontaria da parte di tutti i soggetti coinvolti – governi locali, aziende tecnologiche e società civile – e in contesti altamente politicizzati o frammentati, il raggiungimento di un consenso ampio può risultare complesso e potenzialmente conflittuale.

Un ulteriore limite è rappresentato dalla scarsa considerazione che tali strumenti, spesso elaborati da esperti tecnici, riservano alle esigenze, alle preoccupazioni e ai diritti dei cittadini, contribuendo a creare un distacco tra la regolazione e la realtà sociale.

Di contro, dal punto di vista tecnologico, la rapidità con cui evolvono strumenti come l'*Internet of Things* (IoT), l'intelligenza artificiale (AI) e i *big data* rappresenta una sfida cruciale.

---

<sup>25</sup> Sul tema è fondamentale il rimando a F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2022 e, per la dottrina straniera, B. OOMEN - M. DAVIS - M. GRIGOLO, (a cura di), *Global urban justice : the rise of human rights cities*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

Le smart cities si fondano su tecnologie in continua trasformazione, e tale velocità rende la *soft law* spesso l'unico strumento, seppur parziale, capace di rispondere tempestivamente alle nuove esigenze, esponendo il rischio di obsolescenza presentato dall'*hard law*.

Per affrontare tali criticità, è possibile adottare alcune strategie. In primo luogo, appare essenziale sviluppare meccanismi di monitoraggio e revisione continua per garantire l'aggiornamento della *soft law* rispetto ai rapidi cambiamenti tecnologici. È altrettanto urgente promuovere la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato al fine di bilanciare gli interessi in gioco e accrescere la legittimità delle norme.

Infine, è fondamentale creare piattaforme trasparenti per il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder*, compresi i cittadini, nel processo normativo. In una prospettiva integrativa, la sfida del futuro consisterà nell'affiancare la *soft law* a strumenti vincolanti di *hard law*, così da garantire maggiore uniformità nell'applicazione e nella forma delle regolamentazioni pur nell'essenziale velocità di adattamento tipica della *soft law*.