

SAMANTHA BATTISTON

SMART CITY PUBLIC PROCUREMENT

**Percorso operativo attraverso
il Codice dei contratti pubblici**



G. Giappichelli Editore

1. Introduzione alla Smart City

L'idea di Smart City è una vera e propria evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile nato alla fine degli anni '80 (Rapporto Brundtland, 1987). La prima definizione accreditata di Smart City si fa risalire al 2007 quando il Centre of Regional Science (SRF) dell'University of Technology di Vienna pubblicava uno studio dal titolo "Smart cities – Ranking of European medium-sized cities". Per la prima volta si evidenziava il legame tra la "città intelligente" ed il potenziale sviluppo delle strutture ICT (Information and Communications Technology) grazie alla loro capacità non solo di stimolare la crescita economica ma anche di instaurare nuovi modelli di governance promuovendo lo sviluppo sostenibile ambientale.

Nel 2012 l'ANCI ha fondato l'Osservatorio Nazionale Smart City¹; il "Rapporto Monografico Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento" del 2013 definisce la Smart City come: "[...] una proiezione astratta di comunità del futuro, un perimetro applicativo e concettuale definito da un insieme di bisogni che trovano risposte in tecnologie, servizi e applicazioni riconducibili a domini diversi" ad esempio smart building, inclusion, energy, environment, government, living, mobility, education, health. Il rapporto evidenzia però come "Tali tecnologie, servizi e applicazioni non costituiscono di per sé né singolarmente né collettivamente una Smart City, se non vengono integrate in una piattaforma che assicuri interoperabilità e coordinamento, ma soprattutto la definizione di appropriati strumenti di governance e finanziamento [...] perché attraverso l'integrazione di informazioni si generi intelligenza collettiva, che produca inclusione sociale e generazionale, e migliori il livello di vita dei cittadini".

¹ Attraverso il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 è stato introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento il concetto di "comunità intelligente" ed è stato delimitato l'ambito della Smart City. Il decreto legge contiene diverse disposizioni aventi ad oggetto la Smart City (ad esempio la creazione di un documento digitale unico, la costituzione del domicilio digitale, l'incentivazione di meccanismi di e-procurement, la promozione di Intelligent Transport System, la giustizia e la sanità digitale, il procurement pre-commerciale) tra le quali spicca l'art. 20 avente ad oggetto le "Comunità intelligenti"; tale norma ha introdotto il cd. statuto della cittadinanza intelligente; il riutilizzo dei sistemi e delle applicazioni nonché dei dati e dei servizi informativi; un sistema di indicatori statistici per misurare lo stato e l'andamento delle condizioni economiche, sociali, culturali e ambientali delle Smart City.

Smart City: qualche definizione

“Una città che controlla e integra le condizioni di tutte le sue infrastrutture critiche, tra cui strade, ponti, gallerie, ferrovie, metropolitane, aeroporti, porti, comunicazioni, acqua, energia, anche gli edifici più importanti, in grado di ottimizzare al meglio le proprie risorse, programmare le proprie attività di manutenzione preventiva e controllare gli aspetti di sicurezza, massimizzando i servizi ai cittadini” (Hall, *The vision of a Smart city*, 2000).

“Un’iniziativa di comunità intelligente diventa un approccio integrato per aiutare le intere comunità ad andare online, per collegare le amministrazioni locali, le scuole, le imprese, i cittadini e i servizi sanitari e sociali, al fine di creare servizi specifici per affrontare obiettivi locali e per aiutare il progresso delle competenze e capacità collettive. Con lo stesso spirito, l’uso ottimale delle ICT è presentato giustamente come un elemento essenziale delle comunità intelligenti, ma ha la tendenza a diventare il *deus ex machina* da cui l’intelligenza collettiva e l’apprendimento sociale si formano”. (Coe, Amanda & Paquet, Gilles & Roy, Jeffrey, (2001), *E-Governance and Smart Communities: A Social Learning Challenge*, in *Social Science Computer Review*).

“Un ambiente intelligente è un ambiente che è in grado di acquisire e applicare le conoscenze sui suoi abitanti e sull’ambiente circostante in modo da adattarsi agli abitanti e soddisfare gli obiettivi di comfort ed efficienza”. (Marsá-Maestre, Ivan & López-Carmona, Miguel & Velasco, Juan & Andrés, Navarro, (2008), *Mobile Agents for Service Personalization in Smart Environments*, in *Journal of Networks*).

“La Smart City prevede nuova strumentazione che permette l’osservazione dei sistemi urbani a livello micro”. (C. Harrison, e I.A. Donnelly, (2011), *A Theory of Smart Cities. Atti della 55a riunione annuale dell’ISSSS-2011*, scafo, 17-22 luglio 2011).

“Tre sono i componenti concettuali chiave di una Smart City: la tecnologia (infrastrutture hardware e software), le persone (la creatività, la diversità e l’istruzione), le istituzioni (governo e politica). Data la connessione tra i tre fattori, una città è intelligente quando gli investimenti nel capitale umano e sociale e le infrastrutture dell’information technology crescono in maniera sostenibile e migliorano la qualità della vita attraverso un governo partecipativo” (Nam & Theresa A. Pardo, *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*, 2011).

“La Smart City è un nuovo modo di considerare le città. È necessaria l’ottimizzazione delle risorse disponibili, nonché di eventuali investimenti. L’obiettivo Smart City può essere raggiunto attraverso il supporto di varie tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Queste possono essere integrate con l’energia elettrica, l’acqua e i consumi di gas, così come i sistemi di riscaldamento e raffrescamento, sicurezza pubblica, gestione rifiuti e mobilità” (George Cristian Lazaroiu and Mariacristina Roscia, *Definition methodology for the smart cities model*, 2012).

2. La programmazione e la progettazione degli interventi Smart City nel Codice dei contratti pubblici

2.1. La programmazione degli acquisti di beni e servizi

Riferimenti normativi

Art. 21 del D.Lgs. n. 50 del 2016

1. Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio (e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti).

2. Le opere pubbliche incompiute sono inserite nella programmazione triennale di cui al comma 1, ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione.

3. Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro e indicano, previa attribuzione del codice unico di progetto di cui all'articolo 11, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici. Per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica. (Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all'articolo 23, comma 5).

4. Nell'ambito del programma di cui al comma 3, le amministrazioni aggiudicatrici individuano anche i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

5. Nell'elencazione delle fonti di finanziamento sono indicati anche i beni immobili disponibili che possono essere oggetto di cessione. Sono, altresì, indicati i beni immobili nella propria disponibilità concessi in diritto di godimento, a titolo

di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione.

6. Il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro. Nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti. Per le acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività le amministrazioni aggiudicatrici tengono conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 513, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

7. Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali sono pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Osservatorio di cui all'articolo 213, anche tramite i sistemi informatizzati delle regioni e delle provincie autonome di cui all'articolo 29, comma 4.

8. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, previo parere del CIPE, (d'intesa con la Conferenza) unificata sono definiti:

- a) le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali;
- b) i criteri per la definizione degli ordini di priorità, per l'eventuale suddivisione in lotti funzionali, nonché per il riconoscimento delle condizioni che consentano di modificare la programmazione e di realizzare un intervento o procedere a un acquisto non previsto nell'elenco annuale;
- c) i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute;
- d) i criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo;
- e) gli schemi tipo e le informazioni minime che essi devono contenere, (individue) anche in coerenza con gli standard degli obblighi informativi e di pubblicità relativi ai contratti;
- f) le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento.

8-bis. La disciplina del presente articolo non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza.

9. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 8, si applica l'articolo 216, comma 3.

Art. 8, comma 1, D.L. 16 luglio 2020, n. 76

1. In relazione alle procedure pendenti disciplinate dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini, e in ogni caso per le procedure disciplinate dal medesimo decreto legislativo avviate a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla data del 31 luglio 2021:

d) le procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture possono essere avviate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 50 del 2016, già adottati, a condizione che entro trenta giorni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provveda ad un aggiornamento in conseguenza degli effetti dell'emergenza COVID-19.

Attuazione

Decreto MIT del 16 gennaio 2018, n. 14: "Regolamento per redazione ed aggiornamento programma triennale dei lavori e biennale per forniture e servizi".

Legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016, art. 1, comma 505)

Al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni pubbliche approvano, entro il mese di ottobre di ciascun anno, il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro. [Successivamente ai sensi dell'art. 21 co. 6 del D.Lgs. 50/2016 in vigore dal 19 aprile 2016 detto programma biennale riguarda beni e servizi "*di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro*".]

Il programma biennale, predisposto sulla base dei fabbisogni di beni e servizi, indica le prestazioni oggetto dell'acquisizione, la quantità ove disponibile, il numero di riferimento della nomenclatura, le relative tempistiche.

L'aggiornamento annuale indica le risorse finanziarie relative a ciascun fabbisogno quantitativo degli acquisti per l'anno di riferimento.

Il programma biennale e gli aggiornamenti sono comunicati alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, nonché pubblicati sul profilo del committente dell'amministrazione e sul sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture presso l'Autorità nazionale anti-corruzione. [L'obbligo di pubblicazione in esame è stato successivamente ripreso dall'art. 21 co. 6 del D.Lgs. 50/2016 in vigore dal 19 aprile 2016].

La violazione delle previsioni di cui ai precedenti periodi è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti, nonché ai fini dell'attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance.

Le acquisizioni non comprese nel programma e nei suoi aggiornamenti non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni.

Sono fatte salve le acquisizioni imposte da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le acquisizioni dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari.

Le amministrazioni pubbliche trasmettono i dati di programmazione di cui ai periodi precedenti al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti. [Detta trasmissione è stata successivamente limitata dall'art. 21 co. 6 del D.Lgs. 50/2016 in vigore dal 19/04/2016 alle "acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro"].

[IX] Sono altresì comunicati e pubblicati con le medesime modalità nel loro testo integrale tutti i contratti stipulati in esecuzione del programma biennale e suoi aggiornamenti, fatta salva la tutela delle informazioni riservate di proprietà del committente o del fornitore di beni e servizi.

La disposizione del precedente periodo si applica anche ai contratti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge aventi ad oggetto la fornitura alle amministrazioni pubbliche di beni e servizi di importo unitario superiore a 1 milione di euro.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 271 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, limitatamente agli acquisti di beni e servizi di importo unitario stimato inferiore a 1 milione di euro. [L'art. 271 è stato abrogato dal D.Lgs. n. 50/2016 del 18/04/2016].

Legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016, art. 1, comma 513)

L'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) predispone il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato. Il Piano contiene, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni, l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in spese da sostenere per innovazione e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica.

Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici, ha introdotto, nella Parte I Titolo III, alcune disposizioni direttamente dedicate alla pianificazione, programmazione e progettazione (artt. 21-27) delle opere pubbliche e delle acquisizioni dei beni e servizi da parte delle Pubbliche amministrazioni.

A queste norme si devono affiancare quelle previste dal medesimo Codice in ordine alla pubblicazione degli atti delle amministrazioni aggiudicatrici¹ e degli

¹ Per Amministrazioni aggiudicatrici si intendono le amministrazioni dello Stato; gli enti pubbli-

enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture (art. 29), le responsabilità connesse al ruolo del responsabile del procedimento per questa fase (art. 31) e gli strumenti di programmazione contemplati per le infrastrutture e gli insediamenti prioritari (artt. 201 e 202).

Inoltre l'insieme di tali disposizioni deve essere letto di concerto con quanto previsto dal nuovo Codice in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e centralizzazione della committenza (artt. 37-43).

Le norme che impongono alla Pubblica Amministrazione di effettuare una adeguata programmazione degli acquisti di beni e servizi perseguono l'obiettivo di certezza della spesa e sostenibilità finanziaria degli interventi in modo da assicurare che gli scopi perseguiti dalla amministrazione attraverso tali acquisti siano assistiti da una adeguata copertura finanziaria.

Allo stesso tempo il legislatore ha inteso perseguire lo scopo di arginare il fenomeno delle opere incompiute che rappresenta una delle "falle" più preoccupanti nel sistema della spesa pubblica. Si evidenzia, infatti, che nel 2011 è stata istituita l'Anagrafe delle opere incompiute (divenuta operativa nel 2013 a seguito dell'adozione dei decreti attuativi) che ha rivelato l'esistenza sul territorio italiano di ben 868 opere incomplete nel 2014 con un vero e proprio spreco di risorse pubbliche per milioni e milioni di euro.

Per tale ragione il nuovo Codice dei contratti pubblici impone, nell'ambito della programmazione, di indicare le opere che le amministrazioni intendono ancora realizzare ancorandole alle previsioni di spesa del bilancio.

L'art. 21, comma 2 del D.Lgs. n. 50 del 2016 statuisce espressamente che "Le opere pubbliche incompiute sono inserite nella programmazione triennale di cui al comma 1, ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione".

L'art. 21 del D.Lgs. n. 50 del 2016 introduce inoltre importanti novità rispetto al previgente sistema della programmazione delineato dall'art. 1, comma 505 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

In primis, infatti, rispetto a tale disciplina si evidenzia una notevole estensione degli obblighi di programmazione dal momento che l'art. 1, comma 505 della legge n. 208 del 2015 al primo periodo statuiva che "Al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa, le amministrazioni pubbliche approvano, entro il mese di ottobre di ciascun anno, il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro" mentre l'art. 21, comma 1 del D.Lgs. n. 50 del 2016 prevede che "Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei

ci territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio (e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti)”.

Risulta, dunque, chiara la prima differenza sostanziale tra le due discipline rappresentata dal fatto che nel Codice dei contratti pubblici è ampliato l’obbligo delle amministrazioni di attuare il programma biennale² come meglio specificato al comma 6 del medesimo art. 21 del D.Lgs. n. 50 del 2016 ove dispone che “Il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro. Nell’ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche comunicano, entro il mese di ottobre, l’elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d’importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all’articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti. Per le acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività le amministrazioni aggiudicatrici tengono conto di quanto previsto dall’articolo 1, comma 513, della legge 28 dicembre 2015, n. 208”³.

Il programma degli acquisti deve essere adottato nel rispetto dei documenti programmatori e del bilancio in coerenza con quanto già previsto dall’art. 151 del Testo unico sugli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) a detta del quale “Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il Documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e deliberano il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre, riferiti ad un orizzonte temporale almeno triennale. Le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione, osservando i principi contabili generali ed applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”.

² Rientrano nell’ambito di applicazione degli obblighi della programmazione i lavori e gli acquisti di beni e servizi che saranno oggetto di contratti d’appalto o di concessione ad eccezione di quelli esclusi in tutto o in parte dall’applicazione del Codice dei contratti pubblici.

³ In caso di affidamento mediante appalto, il valore stimato di cui al comma 3 ed al comma 6 dell’art. 21 del Codice da considerare ai fini dell’inclusione segue il metodo di calcolo di cui al comma 4 dell’art. 35 dello stesso Codice che recita: “Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull’importo totale pagabile, al netto dell’IVA, valutato dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell’importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando l’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell’appalto”.

Il DUP è lo strumento di guida strategica degli enti locali al fine di tenere sotto controllo disfunzioni operative ed organizzative dei medesimi.

Importante elemento contenuto nell'art. 21, comma 6 del D.Lgs. n. 50 del 2016 è rappresentato, inoltre, dall'obbligo in capo alle amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori di individuare nell'ambito del programma i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati.

Con tale inciso il legislatore ha inteso favorire eventuali manifestazioni di interesse per i soggetti privati interessati a collaborare come finanziatori della Pubblica Amministrazione ribadendo al contempo che anche gli interventi erogati con capitali privati devono essere programmati e, in assenza di adeguata previsione, non potrebbero essere attuati.

Il D.M. delle Infrastrutture e dei trasporti 16 gennaio 2018, n. 14 ha approvato il Regolamento per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, nonché del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi e aggiornamenti annuali in conformità a quanto previsto dall'art. 21, comma 8 del D.Lgs. n. 50 del 2016.

Il decreto ministeriale aveva, in particolare, il compito di individuare:

- i criteri per la definizione degli ordini di priorità nella realizzazione degli interventi;
- l'eventuale suddivisione in lotti funzionali;
- le condizioni che consentono di modificare la programmazione e di procedere a un acquisto che non era stato previsto nell'elenco annuale;
- gli schemi tipo e le informazioni minime che essi devono contenere, individuate anche in coerenza con gli standard degli obblighi informativi e di pubblicità relativi ai contratti;
- le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento.

Gli schemi tipo per la programmazione biennale degli acquisti di forniture e servizi sono costituiti dalla:

- Scheda A che è il quadro delle risorse necessarie alle acquisizioni previste dal programma, suddivise per anni, con l'indicazione della specifica fonte di finanziamento;
- Scheda B ovvero l'elenco degli acquisti del programma con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- Scheda C ovvero l'indicazione degli acquisti contenuti nella precedente programmazione biennale ma non riproposti nella programmazione successiva.

Ogni acquisto di forniture e servizi incluso nella programmazione deve essere individuato attraverso un Codice unico di intervento (CUI)⁴ che si aggiunge al

⁴Ogni singolo intervento (programma triennale lavori) o acquisto (programma biennale forniture e servizi) è individuato univocamente dal Codice unico di intervento (CUI), codice alfanumerico compo-

CUP⁵ che identifica, invece, ogni progetto di investimento pubblico.

Il Regolamento prevede poi che nei programmi biennali degli acquisti di forniture e servizi, per ogni singolo acquisto, debba essere riportata l'annualità nella quale si intende dare avvio alla procedura di affidamento.

Il programma biennale, inoltre, dovrà riportare l'ordine di priorità degli acquisti di forniture e servizi e, nell'ambito della definizione dei predetti ordini di priorità, le amministrazioni individuano come necessariamente prioritari i servizi e le forniture che:

- siano necessari in conseguenza di calamità naturali;
- siano finalizzati a garantire gli interessi pubblici primari;
- costituiscano acquisti aggiuntivi per il completamento di precedenti forniture o servizi;
- siano cofinanziati con fondi europei;
- per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Al di là delle predette categorie di acquisizioni considerate dal legislatore come prioritarie le amministrazioni possono individuare altri interventi ritenuti di maggior rilievo, in relazione agli interessi pubblici alle stesse attribuite e tenuto conto delle politiche pubbliche che le medesime amministrazioni intendono porre in agenda e poi implementare operativamente.

I programmi biennali degli acquisti di forniture e servizi possono essere modificati nel corso dell'anno, previa apposita approvazione dell'organo competente, qualora tali modifiche riguardino:

- la cancellazione di uno o più acquisti già previsti nell'elenco annuale;
- l'aggiunta di uno o più acquisti in conseguenza di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale;
- l'aggiunta di uno o più acquisti per la sopravvenuta disponibilità di finanziamenti all'interno del bilancio non prevedibili al momento della prima approvazione del programma, comprese le ulteriori risorse disponibili anche a seguito di ribassi d'asta o di economie;

sto da quattro parti: a) un suffisso che indica se è relativo al programma di lavori ("l") o di forniture ("f") e servizi ("s"); b) il codice fiscale dell'amministrazione; c) l'indicazione dell'anno relativo alla prima annualità del programma (biennale o triennale) nel quale l'intervento o acquisto è stato inserito; d) un numero progressivo di cinque cifre, quindi sino al valore massimo di 99.999. Nel caso un lavoro o un acquisto, presente come oggetto unitario in un precedente programma, sia incluso in programma successivo frazionato in lotti funzionali (lavori o servizi generali), sarà identificato da altrettanti nuovi CUI che, laddove ne siano dotati, conserveranno lo stesso Codice Unico di Progetto.

⁵ Il Codice Unico di Progetto (CUP) identifica un progetto d'investimento pubblico e deve essere pertanto riportato nel programma per tutti gli interventi e acquisti che coincidono o rientrano, anche come quota parte di realizzazione, in un progetto di investimento. La sua richiesta è obbligatoria per tutta la "spesa per lo sviluppo", inclusi i progetti realizzati attraverso risorse provenienti da bilanci di enti pubblici o di società partecipate, direttamente o indirettamente, da capitale pubblico e quelli realizzati con operazioni di finanza di progetto anche se realizzati con risorse private.

- l’anticipazione alla prima annualità dell’acquisizione di una fornitura o di un servizio ricompreso nel programma biennale;
- la modifica del quadro economico degli acquisti già contemplati nell’elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse.

Per quanto concerne le modalità di redazione, il decreto aggiunge che il programma dovrà essere predisposto ogni anno scorrendo l’annualità pregressa ed aggiornando i programmi precedentemente approvati, nei quali, tuttavia, non andranno riproposte le acquisizioni di beni e servizi per le quali la procedura di affidamento sia stata nel frattempo avviata.

Un servizio o una fornitura non inseriti nella prima annualità del programma, infine, potranno essere realizzati sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell’amministrazione al momento della formazione dell’elenco, avviando le procedure di aggiornamento della programmazione.

Alcune considerazioni meritano, in questa sede, le previsioni contenute nel Regolamento in ordine ai soggetti aggregatori dal momento che è previsto che negli elenchi annuali le amministrazioni indichino l’obbligo oppure l’intenzione di ricorrere ad una centrale di committenza o ad un soggetto aggregatore per l’espletamento della procedura di affidamento. Tale indicazione deve essere formulata previa consultazione della pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza; previa acquisizione del preventivo assenso della centrale medesima e dopo una verifica della capienza della convenzione quadro per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.

Da tale previsione sembra potersi evincere che i soggetti aggregatori e le centrali di committenza dovrebbero procedere ad una pianificazione preventiva generale rispetto a tutti gli enti aderenti ma ciò non è certamente fattibile per centrali di committenza che non hanno una preventiva conoscenza delle acquisizioni necessarie ai comuni del proprio territorio. A tal proposito, infatti, si rileva che l’art. 6, comma 12 del D.Lgs. n. 50 del 2016 prevede che l’elenco delle acquisizioni di forniture e servizi di importo stimato superiore ad 1 milione di euro che le amministrazioni prevedono di inserire nel programma biennale, sono comunicate dalle medesime amministrazioni, entro il mese di ottobre, al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, tramite la trasmissione al portale dei soggetti aggregatori nell’ambito del sito acquisti in rete del Ministero dell’economia e delle finanze anche tramite sistemi informatizzati regionali (art. 7, comma 5). Tale obbligo di comunicazione non riguarda però le centrali di committenza escluse dal Tavolo tecnico che, dunque, non potrebbero programmare gli acquisti dei soggetti nel cui ordine e conto dovranno indire procedure di gara.

Sarà dunque auspicabile un ulteriore intervento legislativo sul punto.

La programmazione biennale ed il relativo elenco annuale sono soggetti a pubblicazione, da parte di ciascuna amministrazione, sul proprio sito istituzionale, all’interno della sezione “Amministrazione trasparente”, ai sensi dell’art. 37 del D.Lgs. n. 33 del 2013 e dell’art. 29 del D.Lgs. n. 50 del 2016.

Per quanto di interesse in questa sede si evidenzia che il programma triennale dei lavori pubblici deve contenere anche “gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o partenariato pubblico privato, ovvero quelli nei quali sia previsto l’apporto di capitale privato”, ovvero una componente che essendo di provenienza privata rimane sottratta all’obbligo di verifica della coerenza con il bilancio dell’amministrazione.

Considerato che il comma 1 dell’art. 21 del Codice dei contratti pubblici individua l’oggetto del programma negli “acquisti di beni e servizi” senza effettuare alcuna distinzione tra approvvigionamenti attraverso procedure di appalto o di concessione si può ritenere senza alcun dubbio che tale programma debba includere anche gli acquisti “suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o partenariato pubblico privato”.

Per quanto concerne la determinazione del valore di intervento la concessione presenta aspetti peculiari dovuti alla applicazione dell’art. 167 del D.Lgs. n. 50 del 2016; tale valore dovrà essere incrementato dell’Iva, delle eventuali altre imposte e spese (spese tecniche, incentivi, spese per commissioni aggiudicatrici, contributo ANAC, spese per pubblicità e via dicendo).

Sarà poi fondamentale suddividere le fonti di finanziamento in:

- risorse pubbliche ovvero pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore o da altre amministrazioni pubbliche; valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l’esecuzione della concessione;

- valore del complesso delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori, purché siano necessari per l’esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi; premi o pagamenti o diversi vantaggi di natura economica riconosciuti all’operatore economico privato.

- apporti di capitali privati ovvero: ricavi derivanti dal pagamento da parte degli utenti dei lavori e dei servizi di tariffe ed entrate derivanti dalla vendita di prodotti in seno alla concessione.

Così come si vedrà per la progettazione anche l’attività di programmazione si articola fondamentalmente su tre livelli il primo dei quali è rappresentato dalla programmazione preliminare ovvero dalla redazione di un documento di fattibilità delle alternative progettuali che si sostanzia nel vero e proprio studio di fattibilità tecnico economica di cui parla anche l’art. 23 del D.Lgs. n. 50 del 2016.

Si tratta in sostanza di uno studio a mezzo del quale si individuano i bisogni da soddisfare e gli strumenti più adeguati tra varie alternative e, dunque, si tratta di un vero e proprio atto di indirizzo politico dell’Ente attraverso il quale potranno anche essere individuati quali fabbisogni possano essere soddisfatti attraverso capitali privati.

A ben vedere sembrerebbe che il legislatore abbia dato importanza all’aspetto

prettamente economico e finanziario di tale documento ma così non è proprio perché in realtà deve essere dato risalto ai bisogni ed alle esigenze della collettività che attraverso la programmazione si ritiene di poter soddisfare.

Il documento di fattibilità contiene lo studio di ogni singolo intervento che l'amministrazione intende attuare e quindi inserire nel programma in relazione ai bisogni da soddisfare ed esprime se tale intervento sia o meno concretamente fattibile in relazione alle sue caratteristiche tecnico funzionali, gestionali ed economico finanziarie; per tali ragioni il documento deve essere redatto applicando i criteri dettati dall'art. 23 del D.Lgs. n. 50 del 2016 per la redazione del progetto di fattibilità tecnico economica e dovrà porre attenzione alle componenti storico artistiche, architettonica, paesistica al fine di valutare la sostenibilità ambientale, socio economica, amministrativa e tecnica dell'opera da realizzare.

Il secondo livello della programmazione è rappresentato dal programma triennale che ha natura di atto di impulso o di proposta dal momento che lo stesso deve essere redatto in conformità ad apposito schema contenuto nel D.M. n. 14 del 2018 e reso pubblico attraverso pubblicazione sul profilo del committente.

Si apre così la vera e propria fase partecipativa in quanto ogni soggetto interessato potrà presentare osservazioni o proposte (si pensi agli interventi in Project financing ad esempio) entro il termine di trenta giorni. Sarà dunque applicabile la normativa sull'accesso agli atti al fine di consentire ai cittadini interessati di acquisire ogni informazione utile e provvedere a formulare deduzioni alle quali la amministrazione sarà tenuta a rispondere.

Conclusa questa fase di possibile dialogo lo schema sarà approvato ed inserito nel programma triennale delle opere pubbliche.

L'ultimo step della programmazione dei lavori pubblici è la approvazione dell'elenco annuale attraverso il quale vengono indicati i lavori da eseguire per ciascun anno del programma triennale. L'inserimento dei lavori per importi inferiori al milione di euro è subordinato alla approvazione del documento di fattibilità mentre per importi superiori deve essere approvato il progetto di fattibilità tecnico economica.

Medesime considerazioni valgono poi per la programmazione degli acquisti di beni e servizi che devono essere inseriti nel programma biennale qualora di importo superiore ai 40.000 euro.

Per quanto concerne specificamente gli enti comunali si rileva che nel silenzio del legislatore si deve ritenere, secondo concorde avviso della giurisprudenza che è intervenuta in materia, che l'atto di approvazione dello schema di programma triennale (e biennale) è di competenza della giunta così come il suo aggiornamento mentre spetta al Consiglio la approvazione definitiva in quanto si tratta di un atto di indirizzo programmatico. Sarà però compito del responsabile unico del procedimento, identificato di norma con la figura del dirigente dell'ufficio tecnico preposto, a redigere, sulla base delle informazioni raccolte e documentazione progettuale redatta o ricevuta da terzi, a predisporre lo schema del programma e degli aggiornamenti annuali.

Spunti di riflessione

Programmare e sviluppare la Smart City: alcune esperienze italiane

Numerose definizioni di Smart City elaborate negli anni hanno indotto a pensare a tale fenomeno in modo riduttivo ritenendo che si possa riferire ad interventi isolati purché a contenuto tecnologico e connessi ad una rete (si pensi alle telecamere per il controllo del traffico oppure alle colonnine per la ricarica delle auto elettriche).

In realtà quando si parla di Smart City ci si riferisce ad un fenomeno ben più complesso che trae le sue origini da una adeguata programmazione in una visione tale da interpretare i bisogni della collettività e le potenzialità del territorio inteso nel suo complesso ovvero superando i confini territoriali dei singoli Enti.

Inoltre nelle più recenti definizioni emerge che la Smart City si evolve sempre più trasformandosi in Digital City con valorizzazione di aspetti quali il capitale umano e le relazioni sociali all'interno del contesto urbano. In quest'ottica la digitalizzazione diviene lo strumento per migliorare la qualità della vita dei cittadini e garantire la crescita economica del territorio.

Per realizzare tali obiettivi lo strumento del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) è da privilegiare nell'ottica dello sviluppo della città intelligente ovvero di una città in grado di impiegare gli strumenti dell'ICT in modo innovativo per la gestione dei servizi pubblici e per migliorare la qualità di vita dei cittadini utilizzando informazioni provenienti dai vari ambiti ed interagendo sia con le strutture fisiche sia con quelle intangibili (come ad esempio il cd. capitale umano).

La programmazione, dunque, assume un ruolo fondamentale quando si parla Smart City intesa come uno strumento di riorganizzazione dei territori urbani in un'ottica di collaborazione e superamento dei confini territoriali.

Affrontare la Smart City in quest'ottica significa dedicare attenzione alle sue potenzialità in ambito economico (dando priorità alle attività di ricerca e sviluppo, incrementando la forza di attrazione di capitali a focalizzando lo sguardo nei confronti dello sviluppo sostenibile), sociale (favorendo la creazione di reti relazionali basate sui valori dell'inclusione e della tolleranza) e di *governance* (una politica che metta al centro dell'attenzione il cittadino e le sue esigenze).

Intesa in questo senso la Smart City presuppone il superamento della logica di contrapposizione tra amministrazione pubblica e cittadino per lasciare il posto alla cultura della cittadinanza attiva e del superamento delle barriere territoriali.

Programmare in questo contesto significa avviare un modello improntato alla partecipazione e al dialogo con i cittadini finalizzato ad adottare soluzioni volte a sviluppare l'organizzazione delle comunità urbane in un'ottica di sostenibilità e di ottimizzazione delle risorse (energetiche, ambientali, economiche ed umane).

Per raggiungere tali scopi è necessario un coordinamento tra la parte pubblica, gli operatori economici ed i cittadini; la città intelligente si può realizzare solo grazie al continuo dialogo tra le parti che la vivono e che hanno la necessità di modelli di *governance* in grado di risolvere in modo innovativo problematiche legate alla crescita, all'esclusione sociale e alla qualità della vita in generale.

Come si è visto per programmare adeguatamente un intervento infrastrutturale o un acquisto di beni e servizi la Pubblica Amministrazione deve individuare anche le risorse economiche che si intendono destinare a tali fini.

Orbene, quando si tratta di Smart City, prevedere i costi presumibili e le risorse da dedicare agli interventi diventa difficoltoso in quanto ci si scontra con la necessità di innovare, a volte anche radicalmente, sia le infrastrutture tecnologiche esistenti (reti) sia quelle strutturali come edifici ed impianti che devono essere riqualificati in chiave energeticamente efficiente e sostenibile con costi che molte volte sono difficilmente quantificabili a priori.

Per una migliore comprensione delle difficoltà legate alla programmazione si espongono, in questa sede, alcune iniziative delle città italiane che si sono fatte promotrici di progetti Smart City in diversi ambiti quale, ad esempio, quello della mobilità (favorire gli spostamenti, aumentare la disponibilità del trasporto pubblico innovativo e sostenibile con mezzi a basso impatto ecologico, regolamentare l'accesso ai centri storici a favore di una maggiore vivibilità, adottare soluzioni avanzate di *mobility management* e di info-mobilità per gestire gli spostamenti dei cittadini). La mobilità intelligente è, infatti, una delle dimensioni chiave della Smart City ed un esempio applicativo è offerto dal progetto *Oileco Value Chains* cofinanziato dal programma Energia Intelligente per l'Europa, che prevede la raccolta dell'olio vegetale esausto da privati cittadini ed imprese al fine di riutilizzarlo per produrre biodiesel per rifornire i mezzi di trasporto comunali.

Nelle città di Ferrara, Padova e Milano è stato istituito il servizio di trasporto merci in bicicletta mentre Benevento ha attivato un servizio di consegne attraverso auto a basso impatto ambientale.

Il Comune di Genova nel 2012 ha presentato il progetto "integrazione della flotta di Taxi Collettivi con introduzione di un sistema innovativo di chiamata" che consente a più passeggeri di utilizzare lo stesso mezzo condividendo i costi.

Il Comune di Verona ha dato avvio al progetto *City pass* che consente, attraverso una piattaforma telematica di gestire autonomamente il rilascio dei contrassegni per persone con disabilità.

Altre iniziative sono legate alla adozione del *bike sharing* ormai ampiamente diffusa in numerose città con ormai ampia estensione anche del *car sharing* elettrico attraverso progetti che prevedono la adozione di sistemi basati sull'intelligenza diffusa di veicoli (in grado, ad esempio, di identificare i parcheggi con le colonnine di ricarica).

A Milano sono attive le isole digitali con erogazione di servizi con modalità *touch screen* (esempio informazioni istituzionali, SOS, taxi, viabilità, WiFi, pa-

gamenti con modalità NFC) mentre a Modena si trova la nuova stazione intermodale che consente di integrare in un unico organismo il trasporto ferroviario con il trasporto urbano sia pubblico che privato mediante i parcheggi per le auto, i ciclomotori e le biciclette.

Venezia, invece, ha sviluppato il progetto Tele approdo che regola il tempo di sosta dei natanti con registrazione telematica ed il programma Argos che consente il controllo in tempo reale del flusso di traffico acqueo.

Quanto si tratta di Smart City, inoltre, non si possono trascurare i progetti in materia di efficienza energetica e sostenibilità ambientale. In questo ambito, ad esempio, il progetto *Energy City* di Treviso si pone l'obiettivo di individuare metodi e strategie per ridurre le emissioni di CO₂ nelle aree urbane così come il progetto *Future internet smart utility services* sperimentato a Terni.

Alcuni progetti riguardano poi l'adozione dei cestini dei rifiuti intelligenti in grado di avvertire quando sono pieni o danneggiati mentre il comune di Ferrara ha adottato un programma volto a ridurre la produzione dei rifiuti attraverso i prodotti riciclati, creando così un distretto verde che alimenta un'economia circolare.

Molto rilevanti poi sono i progetti adottati in ambito di illuminazione pubblica integrata che consentono una gestione dei punti luce attraverso la loro messa in rete.

Altro settore della Smart City è quello dello Smart living in cui si individuano iniziative (come quella di Firenze ad esempio) volte a valorizzare piattaforme web per designer, creativi, artisti volte a raccogliere nuove idee; a Pordenone sono state avviate postazioni multimediali che consentono ai turisti di informarsi sulle attività culturali della città.

La Smart City si realizza anche e soprattutto attraverso il coinvolgimento ed il dialogo con i cittadini: una città intelligente è una città co-progettata ovvero è il risultato di una collaborazione con le persone volta a far emergere bisogni reali cui dare soluzioni efficienti.

Seguendo tale direttiva a Venezia sono stati coinvolti i cittadini in ambiti quali la valorizzazione dell'ambiente e del territorio; la Regione Puglia con il progetto *Apulian ICT Living labs – Apulia Innovation in Progress* ha dato modo a comuni come Bari e Lecce di avviare progetti di *Social innovation* mentre La Spezia ha organizzato momenti di confronto attivo con cittadini, le associazioni e gli imprenditori locali in ambito di riqualificazione edilizia e sviluppo sociale ed economico.

Fondamentale infine è la semplificazione amministrativa attraverso la digitalizzazione delle procedure che attuano l'e-government. A Padova la piattaforma WE@GIS rende disponibili informazioni riguardanti la pianificazione urbana; a Ravenna è stato adottato un sistema informativo di supporto alla gestione dei servizi tra cui anche quelli educativi e scolastici mentre Venezia ha dato avvio al Tavolo permanente di lavoro "Amministrare"; La Spezia invece ha sottoscritto un protocollo d'Intesa con la Camera di Commercio per creare un tavolo statistico e di integrazione delle banche dati.