

L'attuazione delle *smart cities*. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*

Marina Caporale

L'articolo propone un'analisi giuridica delle smart cities a partire dal loro presupposto necessario (ma non sufficiente) della connettività diffusa e della digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi delle p.a. locali. Anche il legislatore nazionale, che rifugge da una puntuale definizione delle smart cities richiamando piuttosto il concetto di «comunità intelligente», ne colloca infatti l'attuazione nell'ambito delle iniziative dell'Agenda digitale nazionale, disegnando un sistema di competenze che non facilita l'indispensabile coordinamento tra i vari attori istituzionali coinvolti e nemmeno la piena valorizzazione delle molte dimensioni e potenzialità delle smart cities.

1. Premessa

La prospettiva del presente elaborato è contestualizzare la positivizzazione del fenomeno delle *smart cities* ad opera del legislatore nazionale e delineare il perimetro giuridico in cui queste sono state collocate. Le *smart cities*, come evidenziato anche negli altri contributi di questo fascicolo, costituiscono un fenomeno multidimensionale, nato sotto la stella polare di una nuova sostenibilità urbana, per cui, a seconda della speci-

* Questo contributo è stato elaborato nell'ambito del Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN), «Istituzioni democratiche e amministrazioni d'Europa; coesione e innovazione al tempo della crisi economica», responsabile nazionale prof. Francesco Merloni, Università di Perugia, Unità di ricerca Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, «L'impatto della crisi economica sul sistema amministrativo: livelli di governo e riorganizzazione delle strutture amministrative regionali e locali» (responsabile dell'unità di ricerca: prof. Luciano Vandelli). Alcune delle considerazioni qui proposte sono state esposte in occasione del seminario tenutosi nell'ambito della *Smart city Exhibition 2015, Sviluppo, reti e Città metropolitane: Italia, Francia, Europa*, Bologna, 14 ottobre 2015, in un intervento dal titolo *Chi governa la smartness*, disponibile, insieme agli altri, al link: <http://www.smartcityexhibition.it/it/sviluppo-reti-e-città-metropolitane-italia-francia-europa>.

fica prospettiva di attuazione, si potrebbero valorizzare diversi ambiti di competenze e conseguenti diverse necessità di coordinamento tra i diversi livelli di governo (si pensi all'applicazione di soluzioni *smart* in ambito energetico o nella mobilità, ad esempio). Tuttavia, se pure la sostenibilità costituisce la dimensione fondante delle *smart cities* e accoglie, in fondo, tutte le altre, l'elemento essenziale e trasversale al fenomeno è l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (da ora in poi Ict, secondo il più diffuso acronimo anglosassone). Non a caso, la normativa nazionale approvata in tempi recenti e che inquadra le *smart cities* si colloca nel più ampio disegno del legislatore per l'attuazione della cosiddetta «Agenda digitale». In questo particolare ambito, ricordiamo, l'art. 117 Cost. stabilisce la competenza esclusiva statale in ordine al coordinamento del sistema informativo e informatico; ma, come la giurisprudenza costituzionale ha confermato, questo deve esprimersi attraverso un necessario raccordo con gli altri livelli territoriali che, soprattutto nel caso delle *smart cities*, appare non sempre lineare e costruttivo. È parso dunque opportuno valorizzare questa specifica prospettiva, evidenziando la difficoltà di conciliare le esigenze di determinare delle linee nazionali comuni e forti per una diffusione e uno sviluppo omogeneo delle *smart cities* e un indispensabile raccordo tra i livelli di governo.

Il giurista che si accosti al tema delle *smart cities* deve infatti rapportarsi con un fenomeno che si è evoluto fuori da un'originaria previsione normativa, e che si può identificare, talvolta, con l'attuazione di alcune iniziative di *e-government*. In questa prospettiva occorre evidenziare una sorta di corto circuito sul punto in quanto l'*e-government* è anche uno degli «ambiti verticali di interesse» e delle «aree tematiche di intervento» per le *smart cities*¹, nonché uno degli obiettivi per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana².

(1) Agenzia per l'Italia digitale, AgID, *Architettura per le comunità intelligenti. Visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, p. 19.

(2) D.l. 5/2012, art. 47, comma 2-bis, lett. c): «potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale (*e-government*) per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese, per favorire la partecipazione attiva degli stessi alla vita pubblica e per realizzare un'amministrazione aperta e trasparente ...». Nota E. CARLONI, in *Il decreto «del fare». Il rilancio dell'economia*, in *Gior. dir. amm.*, 12, p. 1143 ss., che, rispetto all'*e-government*, afferma «... l'Agenda digitale è una politica che parte dal livello europeo per poi svilupparsi, a cascata, a livello nazionale e quindi, territoriale ...: una politica che, diversamente da quanto già avvenuto con le politiche di *e-government* di oltre un decennio addietro, si sostiene a livello nazionale soprattutto

La sfida è quindi ricondurre, per quanto possibile, questo fenomeno a un sistema istituzionale che consenta un'attuazione più efficace e diffusa delle *smart cities* e degli strumenti predisposti per tale attuazione, attraverso un coordinamento efficace e rispettoso delle esperienze e delle competenze espresse dai territori, prima e comunque al di fuori di un quadro normativo adeguato. A questo scopo la dottrina ha individuato due modelli principali. Il primo è un modello di *governance* delle *smart cities*, in cui il settore pubblico si limita a governare una realtà già in movimento, partita dal basso secondo la definizione *bottom-up*, nota principalmente agli studiosi dello sviluppo locale, limitandosi a orientarla verso i migliori risultati possibili e affidando un ruolo di primo piano agli attori privati. Questo sistema sarebbe il modello attestatosi principalmente nell'ambito dei Paesi anglosassoni, Stati Uniti *in primis*. Il secondo modello è invece di *government*, in cui l'ente pubblico svolge un ruolo trainante e determinante, in cui i privati siano coinvolti e attivi ma principalmente in virtù di contributi pubblici, secondo un approccio *top-down* che caratterizzerebbe le scelte principalmente dei Paesi europei. Come è facilmente immaginabile, le due prospettive sono compatibili e, anzi, entrambe necessarie per interpretare la fenomenologia delle *smart cities* ma soprattutto per una loro migliore attuazione³. La via italiana per le *smart cities* sembra coniugare, in effetti, entrambi i modelli, vedremo se in modo soddisfacente.

2. Primo apparato definitorio e inquadramento costituzionale

Per dare al fenomeno una prima definizione e inquadramento occorre riferirsi all'intervento del legislatore, avvenuto in primo luogo con l'art.

grazie ad una forte spinta di tipo normativo, stante la limitatezza delle risorse disponibili nella fase di avvio di questi processi, la cui realizzazione è affidata essenzialmente a finanziamenti europei» (corsivo mio).

(3) COSÌ R.P. DAMERI e B. D'AURIA, *Modelli di governo e di governance delle smart city, il caso italiano*, in *ImpresaProgetto, electronic journal of management*, 4, 2014, http://www.impresaprogetto.it/sites/impresaprogetto.it/files/articles/ipejm_4-2014_dameri_dauria.pdf, p. 5. Definizioni riprese anche da E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 4, 2014, [www. http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it](http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it), e anche in *Foro Amm.*, 2015, 4, p. 1267 ss. e da A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *Giustizia amministrativa*, 9, 2015, www.giustamm.it.

20 del d.l. 179/2012⁴, rubricato «Comunità intelligenti» e non, quindi, Città intelligenti⁵. Il riferimento alle Comunità anziché alle Città, espresso in uno dei più recenti provvedimenti adottati nel quadro della digitalizzazione della pubblica amministrazione e in particolare dell'attuazione dell'Agenda digitale italiana, dà una chiave di lettura essenziale che non viene tuttavia in alcun modo sviluppata nel disposto dello stesso art. 20, come pure sarebbe stato legittimo aspettarsi⁶.

Il legislatore dedica un articolo alle «Comunità intelligenti» ma non coglie, dunque, questa occasione per offrirne una definizione. L'intelaiatura delle stesse è tuttavia desumibile dall'esercizio delle competenze che, nello stesso articolo, sono affidate all'Agenzia per l'Italia Digitale (da ora in poi AgID)⁷. Sarà compito dell'AgID, infatti, in base alle disposizioni citate, definire il perimetro entro cui collocare il fenomeno, secondo le prescrizioni contenute nel decreto, che lasciano, però, vari spazi scoperti.

In realtà, l'AgID aveva già formulato una propria definizione, anche se non normativa, prima del d.l. 179/2012, nel documento «Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione», secondo cui: «...Con il termine *Smart city/Community* si intende quel luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti (cioè il cui valore è mag-

(4) D.l. 179/2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 17 dicembre 2012, n. 221, art. 20, «Comunità intelligenti».

(5) In realtà un primo riferimento alle comunità intelligenti era contenuto nella deliberazione CIPE 21 dicembre 2000, n. 150, Programma nazionale di ricerca 2001-2003 (decreto legislativo n. 204/1998), in cui, nell'ambito del «Programma strategico di tecnologie abilitanti la Società della conoscenza (ICT)», era contemplato un programma denominato «Sviluppo di piattaforme abilitanti – «comunità intelligenti»», di fatto rimasto senza seguito. Lo ricorda E. FERRERO, *Le smart cities*, cit.

(6) Art. 20, d.l. 179/2012, comma 1: «L'Agenzia per l'Italia digitale definisce strategie e obiettivi, coordina il processo di attuazione e predispone gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso delle comunità intelligenti. A tal fine l'Agenzia...».

(7) L'AgID è stata istituita con l'art. 19, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, cosiddetto «Crescita-Italia».

giore della somma dei valori delle parti che li compongono)»⁸. In questo stesso contesto l'AgID precisa inoltre che «Condizioni indispensabili sono una connettività diffusa e la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi», esplicitando che l'uso intelligente delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (Ict) è non solo uno strumento della *smartness* ma un suo presupposto fondamentale.

Soffermandoci su questo specifico presupposto, come anticipato, analizzeremo il quadro delle competenze relative a questa e non ad altre possibili dimensioni della *smartness*⁹. E in tal senso sono da leggere le specifiche competenze dell'AgID previste del d.l. 179/2012, nel quadro di quelle complessivamente affidate con l'obiettivo di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con l'Agenda digitale europea¹⁰. La realizzazione delle comunità intelligenti è infatti esplicitamente posta nell'ambito delle iniziative per l'attuazione dell'Agenda digitale nazionale, con l'obiettivo di «costruire un nuovo genere di bene comune, una grande infrastruttura tecnologica ed immateriale che faccia dialogare persone ed oggetti, integrando informazioni e generando intelligenza, producendo inclusione e migliorando la vita del cittadino ed il *business* per le imprese, anche attraverso azioni di promozione della *social innovation*»¹¹.

2.1. *Il coordinamento informativo e informatico*

Stante questa prima definizione di «comunità intelligenti» occorre contestualizzare l'intervento dell'AgID nello scenario delle competenze tra i

(8) AgID, *Architettura per le comunità intelligenti: visione concettuale e raccomandazioni alla pubblica amministrazione*, versione 2.0 del 3 ottobre 2012, www.agid.it.

(9) Com'è noto, e riferito anche nel contributo di J.B. AUBY e V. DI GREGORIO, in *questa Rivista*, le dimensioni delle *smart cities*, secondo consolidata definizione, sarebbero: *Smart economy, Smart mobility, Smart environment, Smart people, Smart living, Smart governance*. European Parliament, Study «Mapping *Smart cities in the EU*», Brussels, January 2014, PE 507.480 EN.

(10) Sulla natura dell'AgID, E. CARLONI, *Il decreto «Crescita»*, in *Gior. dir. amm.*, 2012, 11, p. 1041 ss. In particolare l'Autore evidenzia come il legislatore abbia individuato l'AgID quale principale attore ed attuatore delle politiche di digitalizzazione.

(11) PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, Roma, 3 marzo 2015, p. 111 ss., http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf

differenti livelli di governo disegnato in primo luogo, dalla Costituzione. Il riferimento, ancora una volta, non può che essere all'art. 97 Cost. e al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nella misura in cui le Comunità intelligenti hanno l'obiettivo di migliorare «la vita del cittadino» e i servizi «integrati e sempre più intelligenti» espressi sul territorio. In questa prospettiva, e stanti le premesse di questo lavoro, si potrebbe in parte mutuare il dibattito svolto, non troppo tempo fa¹², con riferimento all'*e-government*¹³, ma occorre verificare l'originalità e le caratteristiche della *smartness* in generale e delle Comunità intelligenti in particolare, svolgendo a favore di queste una distinta riflessione,

(12) La fluidità delle definizioni dei due concetti, *smart city/smart community* ed *e-government*, mai esplicitate compiutamente in atti normativi, fa sì che i due concetti si intreccino e che le anticipazioni di quelle che oggi definiamo *smart cities/smart communities* siano contenute nei provvedimenti che, negli anni passati, sostenevano percorsi di *e-government*. Con riferimento alla definizione e alle prime attuazioni dell'*e-government* vedi F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005, in particolare il capitolo *La difficoltà di definire l'e-government: il pluralismo amministrativo*, di E. CARLONI, p. 35 ss.; G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, p. 129 ss. Sull'analoga fenomenologia di comunità intelligenti e *e-government* come fenomeni in larga parte spontanei e generati nell'ambito delle autonomie territoriali senza un disegno coordinato e sul ruolo del "centro", E. CARLONI, *Le prospettive dell'e-government nella Repubblica delle autonomie*, in *Gior. dir. amm.*, 2008, 4, p. 453 ss.: «In sostanza si è assistito ad un modello di *e-government* definito dal centro ed attuato anche attraverso il coinvolgimento del sistema delle autonomie, cui si sono affiancate esperienze e politiche di innovazione condotte a livello periferico, talora ed anzi frequentemente disallineate rispetto al disegno principale». In una prospettiva molto vicina alle attuali tematiche delle *smart cities*, legato ad una idea di sviluppo sostenibile e crescita competitiva: M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2002, p. 991 ss.

(13) Tra le varie definizioni: Dipartimento per la Funzione Pubblica, <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/open-government/e-government>. La definizione dell'Unione europea è contenuta nella *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni – Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*, COM/2003/0567 def.: «Per *e-government* si intende l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche». Per l'OCSE l'*e-government* è «l'uso delle TIC e in particolare dell'Internet, quale strumento per realizzare un miglior governo amministrativo», *E-government Imperative*, 2004, www.oecd.org. Per l'AgID è la «gestione digitalizzata dei processi e delle comunicazioni che riguardano la funzione pubblica e la funzione amministrativa», *Architettura per le comunità intelligenti*, cit., p. 3.

che si avvantaggi del precedente dibattito sull'*e-government*, per quanto possibile¹⁴.

In uno scenario in cui i contorni istituzionali della *smartness* e delle Comunità intelligenti non sono così chiari, e il ruolo dei diversi attori locali spesso rischia di sovrapporsi nelle esperienze fin qui condotte, occorre definire il quadro delle competenze disegnate in materia dalla Costituzione e dare spessore a quel «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» che, a norma dell'art. 117, c. 2, lett. r), è di competenza esclusiva statale. Sulla natura di tale coordinamento si è pronunciata più volte la Corte costituzionale, che si è attestata su un'accezione circoscritta della definizione, consegnandolo, con la sentenza n. 17/2004, a un profilo «meramente tecnico per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione», che non può limitare l'autonomia organizzativa dei soggetti cui è demandato l'esercizio delle funzioni amministrative e cioè, in ragione del principio di sussidiarietà, Regioni e Comuni. Con la successiva sentenza n. 31/2005 la Corte ritorna sull'estensione del coordinamento informativo e informatico, precisando che può assumere «un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli Enti locali». Questa possibilità, con riferimento a una competenza esclusiva delle Regioni comunque incisa dal provvedimento oggetto di censura, e cioè l'organizzazione amministrativa degli Enti territoriali, secondo la Corte rende necessario «garantire un più incisivo coinvol-

(14) Oltre al comune riferimento all'art. 97 Cost. occorrerebbe assumere la dimensione del riconoscimento, tutela e promozione dei diritti riconducibili allo *status* di utente-cittadino, che, nella prospettiva "intelligente", assume peraltro un ruolo essenziale. Nell'economia del presente scritto è solo possibile un richiamo ai temi dell'eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 2 Cost., e ai diritti digitali riconducibili a quest'ultimo e all'art. 21 Cost. in particolare. La prospettiva è evidenziata da E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in *Dir. informatica*, 2, 2010, p. 213 ss. L'Autrice desume che «dalla natura dei "nuovi" diritti connessi all'evoluzione tecnologica discende dunque, come accennato, un imperativo rivolto ai poteri pubblici di attivarsi per garantire la loro effettività: tale imperativo è rivolto alla pubblica amministrazione e, prima ancora, al legislatore, in virtù della riserva di legge posta dall'art. 97 Cost. in materia di organizzazione dell'amministrazione».

gimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa». Per queste considerazioni viene disposta l'illegittimità della disposizione oggetto del giudicato nella parte in cui prevede che sia solo «sentita la Conferenza unificata» anziché che sia raggiunta una vera e propria intesa in sede di Conferenza. Da questa interpretazione deriva, in sostanza, che si dovrà verificare quanto il coordinamento informativo e informatico, di carattere meramente tecnico, incida sulla competenza esclusiva in materia di organizzazione amministrativa regionale¹⁵.

In una successiva sentenza (n. 133/2008)¹⁶, la Corte rileva come, laddove le disposizioni legislative non incidono su specifiche competenze delle Regioni, ma individuano queste ultime semplicemente come aree territoriali interessate e possibili interlocutori di un progetto d'importo (e quindi, si sottintende, di impatto) non particolarmente significativo, non si ravvisano esigenze che rendano necessarie forme di coinvolgi-

(15) Sentenza della Corte costituzionale 16 gennaio 2004, n. 17: «L'art. 117, secondo comma, lettera *ρ*), della Costituzione, attribuisce, infatti, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Certamente attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati. La norma, contenuta nell'art. 29, comma 7, lettera *a*), deve essere intesa come attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione». Sentenza 26 gennaio 2005, n. 31: «Ne consegue, pertanto, che "i progetti da finanziare" nella misura in cui "riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali" (comma 3) – possono essere esclusivamente quelli aventi una connotazione riconducibile a siffatta finalità di coordinamento tecnico». Sul punto E. D'ORLANDO, *Profili costituzionali*, cit. Vedi anche A. NATALINI, *La semplificazione e l'amministrazione digitale*, in G. SCIULLO (a cura di), *La semplificazione nelle leggi e nell'amministrazione: una nuova stagione*, Quaderni Spisa, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 46. Il rapporto tra semplificazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione non può purtroppo essere sviluppato in questa sede. A commento della sent. 31/2005, V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni (Brevissime considerazioni a margine della sent. Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 31)*, in www.federalismi.it, 10 marzo 2005. Il nuovo testo dell'art. 117 del disegno di legge di riforma della Costituzione specifica ulteriormente questa competenza esclusiva dello Stato che si estenderebbe al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale».

(16) Corte cost., sentenza 14 maggio 2008, n. 133.

mento di questo livello territoriale. Nello stesso filone si colloca la sentenza della Corte costituzionale n. 15/2010 che riconduce la questione posta a censura nell'alveo della competenza esclusiva in materia di coordinamento informativo e informatico ed esclude nel caso di specie la violazione del principio di leale collaborazione, «posto che, stante l'imputazione dell'intervento normativo alla competenza esclusiva dello Stato, le esigenze di raccordo che quest'ultimo ha ravvisato con le istanze regionali sono adeguatamente tutelate già attraverso la necessaria acquisizione del *parere* della Conferenza unificata»¹⁷.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale richiamata sulla natura della competenza di cui all'art. 117, c. 2, lett. *r*), è quindi sufficiente che le autonomie territoriali, nella prospettiva considerata in questo scritto, possano esprimere una funzione meramente consultiva salvo gli specifici casi in cui sembri intaccata la competenza in materia di organizzazione amministrativa che rende necessaria una vera e propria intesa. È tuttavia evidente che i due ambiti, coordinamento informativo e informatico e organizzazione amministrativa, non sono facilmente scindibili, specie nelle nuove misure di attuazione dell'Agenda digitale nazionale e della complessiva digitalizzazione delle P.A.

Altrettanto evidente è che la natura trasversale dei provvedimenti che incidono sui percorsi di digitalizzazione della nostra amministrazione necessiterebbe di un coordinamento tra fonti e strumenti in primo luogo a livello centrale, prima che tra questi e quelli di un eventuale livello di governo territoriale diverso. In questo senso è da registrare una stratificazione normativa confusa¹⁸, da ultimo conseguente all'urgenza

(17) Corte cost., sentenza 13 gennaio 2010, n. 15. Corsivo dell'A. Per un commento alla sentenza v. G. COINU, *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in *Le Regioni*, 3, 2010, p. 960 ss. Sulla natura del coordinamento informativo e informatico e il principio di leale collaborazione B. PONTI, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2008, p. 438.

(18) Sull'ispirazione del sistema di digitalizzazione nazionale a quello europeo e sulle conseguenze in termini di modelli adottati: C. LEONE, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 3-4, 2014, p. 867 ss.; di stratificazione normativa confusa parla F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2015, p. 227 ss. secondo cui l'amministrazione digitale non costituisce un modello compiuto di riferimento organizzativo, come dimostrato dalla sostanziale eterogeneità delle fonti. Si pensi anche alla sovrapposizione delle di-

di rispondere alle esigenze della crisi economica con riforme della P.A. che adottassero anche soluzioni «*smart*», e che non è ad oggi riuscita a creare un sistema in grado di rispondere a queste esigenze rispettando le forme necessarie di integrazione e di coordinamento.

3. Il coordinamento e la collaborazione tra livelli di governo. Le Comunità intelligenti nel susseguirsi della decretazione d'urgenza in materia di digitalizzazione della P.A.

Gettate le premesse costituzionali del rapporto tra livelli di governo, con riferimento al rapporto tra competenze statali e competenze regionali, occorre ora comprendere come il legislatore abbia inteso applicare la competenza in ambito di coordinamento informativo e informatico¹⁹, in particolare nel caso delle Comunità intelligenti. Come si è anticipato, ci si riferirà non ai singoli possibili assi di azione delle Comunità intelligenti²⁰ ma a quelle «condizioni indispensabili», ancorché non sufficienti, della *smartness*²¹, ossia la connettività diffusa e la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi, che passano attraverso l'attuazione dell'Agenda digitale principalmente ad opera dell'AgID.

Con riferimento agli specifici aspetti di nostro interesse, all'AgID sono attribuiti la definizione di strategie e obiettivi, il coordinamento del processo di attuazione e la predisposizione degli strumenti tecnologici

verse Agende presenti nel recente panorama legislativo: Agenda per la semplificazione, Agenda urbana e Agenda digitale.

(19) E. CARLONI, *Il decreto «crescita»*, cit., esalta in questa prospettiva la funzione dell'AgID quale «soggetto al cuore di una rinnovata *governance* dell'informatizzazione pubblica, nella quale lo Stato recupera un ruolo sempre più centrale, coerentemente con la competenza esclusiva in materia di coordinamento informativo ed informatico (una competenza, peraltro, espressamente richiamata nel decreto, che affida all'Agenzia proprio il compito di assicurare il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. r), della Costituzione».

(20) Che l'AgID individua in mobilità, ambiente ed energia, qualità edilizia, economia e capacità di attrazione di talenti e investimenti, sicurezza dei cittadini e delle infrastrutture delle città, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini, nel documento *Architettura per le comunità intelligenti*, cit.

(21) La dimensione della *smartness* non può essere totalmente assorbita da questi che pure sono presupposti fondamentali per la sua realizzazione, «*smart* è più che digitale», R. DE SANTIS, A. FASANO, N. MIGNOLLI, A. VILLA, *Il fenomeno delle smart cities*, in *Riv. it. di Economia, Demografia e Statistica*, 1, 2014, p. 144.

ed economici per il progresso delle Comunità intelligenti, mediante lo svolgimento di una funzione di impulso, programmazione e coordinamento (di cui al già citato art. 20, c. 1, d.l. 179/2012).

La realizzazione e l'implementazione delle Comunità intelligenti costituiscono dunque una specifica competenza dell'AgID²² che si colloca nel più complessivo disegno legislativo in materia di Amministrazione digitale già impostato nel 2005 dal Codice dell'Amministrazione digitale (da ora in poi CAD, art. 14, d.lgs. 82/2005). L'idea che per un pieno passaggio al digitale della PA fosse necessaria una forte collaborazione tra diversi livelli di governo, pur se imperniata sulla competenza esclusiva statale di coordinamento di cui all'art. 117 Cost., caratterizza fin da allora il sistema²³.

La soluzione adottata dal CAD per attuare le competenze di cui all'art. 117, c. 2, lett. r) lascia allo Stato la disciplina del coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e detta anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime²⁴. A questo scopo lo Stato, le Regioni e le autonomie locali promuovono le intese e gli accordi e adottano, attraverso la Conferenza unificata, gli indirizzi utili per realizzare un processo coordinato e condiviso di digitalizzazione dell'azione amministrativa. Se-

(22) D.l. 5/2012 (cosiddetto «Semplifica-Italia»), art. 47 Agenda digitale italiana, comma 2-bis), lett. a) «... realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle «comunità intelligenti» (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura».

(23) E. CARLONI, *Le prospettive dell'e-government*, cit., con riferimento all'e-government parla in realtà di «enfasi collaborativa» in ragione della quale «Lo Stato, quindi, sceglie di condividere con le Regioni e le autonomie minori anche aspetti in ordine ai quali potrebbe rivendicare una competenza piena, ma così facendo non solo crea un clima collaborativo, ma pone le premesse perché le decisioni così assunte possano imporsi all'intero sistema delle autonomie».

(24) E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. n. 28 del 2005*, Rimini, Maggioli, 2005; C. D'ORTA, *Il sistema di governo delle ICT. Funzioni e organizzazione*, in *www.giustamm.it*, 2005; ID., *I 3 pilastri della riforma digitale della PA*, in *Lavoro nelle PA*, 2, 2006, p. 299 ss.; G. DUNI, *Amministrazione digitale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 36, ritiene l'articolo in oggetto un esempio di «diplomazia normativa». Sul punto vedi anche F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale*, cit.

condo un meccanismo a cascata, che coinvolge tutte le amministrazioni locali, è altresì previsto che le Regioni promuovano sul territorio azioni tese a realizzare un processo coordinato e condiviso di digitalizzazione dell'azione amministrativa tra le autonomie locali.

Più in particolare, con l'aggiunta del comma 3 *bis*, presso la Conferenza unificata è stata istituita la Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali, previa delibera della Conferenza stessa, che ne definisce la composizione e le competenze. La Commissione ha funzioni istruttorie e consultive, non potendo la Conferenza esprimere competenze adeguate.

Si tratta di un disegno centralizzato ma intensamente collaborativo con la dimensione regionale e locale, dunque, anche se questa collaborazione si sostanzia principalmente attraverso un ruolo solo propulsivo e consultivo degli attori territoriali²⁵.

Com'è noto, l'attuazione del CAD, anche dopo le modifiche intervenute nel 2010 e, da ultimo, nel 2014, è rimasta per lunghi anni di fatto sospesa, e sono proliferate iniziative in materia di digitalizzazione spesso scoordinate tra i diversi livelli di governo. In considerazione del forte impulso dato alla digitalizzazione del Paese come volano dello sviluppo nazionale, negli ultimi anni l'intervento del legislatore si è intensificato, focalizzandosi in particolare su alcuni temi prioritari.

Tra questi, attraverso l'adozione del d.l. 5/2012, cosiddetto «Semplifica-Italia», il tema delle Comunità intelligenti trova per la prima volta spazio, anche se quasi incidentalmente, in un'espressa previsione di legge e viene incluso tra gli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, più in particolare affidato alle competenze di quell'organo specifico che è la Cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale.

(25) L'effettività di questo modello collaborativo è messa in discussione con riferimento all'adozione delle regole tecniche. Come nota F. CARDARELLI, *L'amministrazione digitale*, cit., come previsto dall'art. 14 del CAD, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando *anche* le regole tecniche necessarie con le modalità di cui all'art. 71 del CAD. Ma la modifica dello stesso art. 71 ad opera del d.l. 90/2014, intervenuta proprio per consentire l'adozione di regole tecniche afferenti all'Agenda digitale (non solo nell'ambito del CAD), prevede che l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l'innovazione, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di AgID, può avvenire anche senza il parere delle altre amministrazioni coinvolte, se queste non abbiano provveduto entro trenta giorni dalla relativa richiesta.

A questo organo è infatti affidata, tra altre competenze, la realizzazione delle «infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle comunità intelligenti» – in assenza, ancora una volta, di una definizione o anche solo di qualche criterio idoneo a qualificarle tali – «finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura» (art. 47, c. 2, d.l. 5/2012). Il testo quindi individua l'oggetto delle competenze della cabina di regia e cioè la realizzazione di un contesto (infrastrutture tecnologiche e immateriali) al servizio delle Comunità intelligenti affinché queste possano perseguire la realizzazione di alcune proprie e individuate finalità specifiche. Il decreto sembra indicare i presupposti per i quali è necessario fornire un approccio omogeneo sul piano nazionale a servizio delle Comunità intelligenti su cui è chiamata a vigilare la cabina di regia, in modo trasversale rispetto alle varie dimensioni delle *smart cities*.

La cabina è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o da suo delegato)²⁶ ed è composta dai ministri competenti²⁷, nonché da un Presidente di Regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza unificata. Si tratta di una sede di coordinamento con una forte componente di esponenti di organi centrali, dunque, in cui si è posta attenzione alla dimensione delle autonomie territoriali, sia pure in un modo che appare, ancora una volta, limitato²⁸. All'interno della cabina di regia è previ-

(26) Art. 47, comma 2-*bis*, lett. a), d.l. 9 febbraio 2010, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35: «2 *bis*. La cabina di regia di cui al comma 2, nell'attuare l'Agenda digitale italiana nel quadro delle indicazioni sancite dall'Agenda digitale europea, persegue i seguenti obiettivi: (...) a) realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle "comunità intelligenti" (*smart communities*), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura». Sul punto E. CARLONI, *Il decreto «del fare»: il rilancio dell'economia*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 12, p. 1143 ss.

(27) Ministro dello sviluppo economico, Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Ministro per la coesione territoriale, Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministro della salute, Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

(28) Sempre E. CARLONI, *Il decreto «del fare»*, cit., sottolinea anche l'assenza, nella composizione della cabina di regia, di un rappresentante delle Province e, che «quindi, il principio di leale collaborazione che si declina passando per i diversi enti che costituiscono la Repubblica (ivi comprese le Province), ma risulta a suo modo coerente con una radicale disattenzione al rilievo costituzionale del livello provinciale».

sta l'istituzione di un Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana, organismo consultivo permanente composto da esperti in materia di innovazione tecnologica e da esponenti delle imprese private e delle università. Il presidente del Tavolo è individuato dal Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione²⁹. In questo sistema, che appare decisamente sovrastrutturato, si sottolinea ancora una volta la centralità del Governo, cui è affidato il perseguimento dell'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi (art. 47, c. 1, d.l. 5/2012) e la forte incidenza del ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il successivo d.l. 83/2012 istituisce l'AgID, che diventa il baricentro del sistema per l'attuazione dell'Agenda digitale, di cui è chiamata a realizzare gli obiettivi in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla cabina di regia per l'attuazione dell'Agenda digitale. L'AgID è posta sotto la diretta vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da questi delegato³⁰.

Sembra fornire uno spunto utile alle nostre riflessioni in tema di Comunità intelligenti l'inciso contenuto nell'art. 20, comma 3 *bis*, d.l. 83/2012, in cui tra le funzioni dell'Agenzia sono esplicitamente incluse quelle volte a promuovere grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo Horizon 2020, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo, tra altri ambiti, delle Comunità intelligenti. Il richiamo in questo contesto, che precede quello esplicitato nel d.l. 179/2012, art. 20, ci aiuta a collocare una possibile prospettiva con cui il Governo guarda alle Comunità intelligenti e cioè come a un obiettivo da perseguire, anche per accedere al sostanzioso sostegno finanziario della UE per queste iniziative, nell'ambito degli indirizzi derivanti dal programma Horizon 2020 oltre che dall'Agenda digitale europea, di cui l'Agenda nazionale costituisce attuazione.

(29) Come da modifiche introdotte dall'art. 18, c. 4, d.l. 90/2014 convertito in l. 11 agosto 2014, n. 114.

(30) Lo Statuto AgID, art. 1, c. 2, specifica che l'Agenzia è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato.

Con il successivo d.l. 179/2012 ritorna protagonista lo Stato, più che il Governo, e l'intero provvedimento è posto nel segno del suo ruolo, che, nel rispetto del principio di leale collaborazione con le autonomie regionali³¹, consiste nel promuovere lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, definire le politiche di incentivo alla domanda dei servizi digitali e favorire, tramite azioni concrete, l'alfabetizzazione e lo sviluppo delle competenze digitali con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, nonché la ricerca e l'innovazione tecnologica quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile (art. 1, c. 1, d.l. 179/2012).

4. Le competenze dell'AgID per l'attuazione delle Comunità intelligenti

L'AgID è dunque il cardine del sistema e il principale soggetto chiamato ad attuare il coordinamento informativo ed informatico³², nonché a trovare un punto di equilibrio in quell'intreccio di competenze che costituisce un ostacolo alla realizzazione di un sistema digitale coordinato ed efficiente per l'Agenda digitale in generale e nel sistema amministrativo nazionale in particolare.

Oltre al rapporto tra differenti livelli di governo, c'è infatti da considerare anche il ruolo dei vari Ministeri che per lungo tempo hanno agito in modo non coordinato in materia, ognuno secondo il proprio ambito circoscritto di competenza. Si è cercato di uscire da questo *impasse* e di raggiungere un punto di equilibrio attraverso la competenza del Presidente del Consiglio, dei poteri di indirizzo e vigilanza sull'AgID e anche attraverso l'istituzione del Comitato di indirizzo dell'AgID che, a norma dello Statuto, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato ed è composto da: un rappresentante del-

(31) Deve ricordarsi però che alla luce della citata sentenza Corte cost. n. 15/2010 il principio di leale collaborazione cui fa esplicito riferimento il testo dell'articolo deve ritenersi rispettato, in questa materia, anche solo con un ruolo meramente consultivo del livello regionale.

(32) Lo Statuto AgID precisa infatti che «L'Agenzia assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, anche in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera r) della Costituzione, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle singole amministrazioni e migliorino i servizi erogati». Sulla natura dell'AgID e sulle sue competenze v. E. CARLONI, *Il decreto «del fare»*, cit.; F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale*, cit.

la Presidenza del Consiglio dei Ministri; un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico; un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca; un rappresentante del Ministro per la pubblica amministrazione; un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze; due rappresentanti designati dalla Conferenza unificata; dai membri del Tavolo permanente per l'innovazione e l'Agenda digitale italiana, in possesso di idonea qualificazione professionale.

Questa composizione di uno dei principali organi dell'AgID dovrebbe garantire a monte la collaborazione tra Ministeri e con i livelli di governo territoriali, oltre alle ulteriori e diverse sedi su cui ci soffermeremo con specifico riferimento alle Comunità, ma in realtà ha destato più di una perplessità³³.

È con il d.l. 179/2012 che, finalmente, come già anticipato all'inizio di questo scritto, il tema delle Comunità intelligenti trova il più puntuale riconoscimento, attraverso le competenze che l'AgID è chiamata ad esercitare per la loro attuazione, competenze che, ancora una volta prevedono specifici momenti di coordinamento nel rispetto della prospettiva costituzionale richiamata.

Come si è accennato, la collocazione dell'articolo dedicato alle Comunità intelligenti nella sezione «Ricerca, innovazione e comunità intelligenti» del provvedimento, subito dopo un articolo dedicato a «Grandi progetti di ricerca e innovazione e appalti precommerciali», sembra confermare che l'attenzione del legislatore è in chiave di sperimentazione e attuazione di nuovi modelli che, anche in virtù di tale sperimentazione, in chiave digitale, possano prestarsi ad essere sostenuti, anche finanziariamente, da progetti strategici di ampio respiro³⁴.

(33) La trasversalità insita ai temi di attuazione dell'Agenda digitale è da sempre fonte di problemi. Secondo le dichiarazioni del 2 ottobre 2014 di Graziano del Rio, sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, «L'Agenzia per l'Italia digitale ha una *governance* da manicomio (...) Il sistema è barocco e inadatto al raggiungimento degli obiettivi (...) [caratterizzato dal] frammentazione delle competenze e della *governance* fra Comuni, Regioni, Stato (...) è un sistema che non paga e non fa bene a nessuno».

(34) Il tema delle forme di finanziamento e in particolare dei finanziamenti pubblici alle comunità intelligenti è un tema molto significativo ovviamente. Si segnalano sul punto i bandi del MIUR, tra cui l'*Avviso per la presentazione di Idee progettuali per Smart cities and Communities and Social Innovation*. È recente l'iniziativa sperimentale del MISE che, nell'ambito delle iniziative del tavolo di lavoro «*Smart cities* per la digitalizzazione del Paese», coinvolge le 14 Città me-

All'interno dell'AgID è prevista l'istituzione del Comitato tecnico delle comunità intelligenti³⁵ – con funzioni di consulenza, di supporto e di proposta di standard tecnici – che include due componenti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani e uno dall'Unione delle Province d'Italia. È dunque in questa sede che si realizza un momento di raccordo tra il sistema dell'AgID e quello delle autonomie, in un modo evidentemente non soddisfacente, anche alla luce del fatto che il decreto non menziona le Città metropolitane, che pure avrebbero potuto essere contemplate, anche se la legge n. 56/2014³⁶ è successiva all'adozione

metropolitane su due misure di intervento e di finanziamento: «Energia e connettività» e «Domanda pubblica intelligente», adottando il cosiddetto *pre-commercial procurement*. Sul tema dei finanziamenti si sofferma in particolare il rapporto a cura della Cassa Depositi e Prestiti, *Smart city. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*, Roma, 2013, <http://www.cdp.it/studi/report-monografici/smart-city.html>.

(35) Art. 20, c. 2 e 3, d.l. 179/2012: «2. È istituito presso l'Agenzia per l'Italia digitale il Comitato tecnico delle comunità intelligenti, formato da undici componenti in possesso di particolari competenze e di comprovata esperienza nel settore delle comunità intelligenti, nominati dal direttore generale dell'Agenzia, di cui uno designato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, due designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, uno dall'Unione delle Province d'Italia e altri sei scelti dallo stesso direttore generale, di cui uno proveniente da atenei nazionali, tre dalle associazioni di imprese o di cittadini maggiormente rappresentative, uno dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e uno dall'Agenzia stessa. Il comitato adotta il proprio regolamento di organizzazione ed elegge il Presidente. Ai componenti del comitato non spettano compensi, gettoni, emolumenti o indennità comunque definiti. I suoi componenti durano in carica 3 anni, rinnovabili una sola volta. 3. Il comitato tecnico delle comunità intelligenti propone all'Agenzia il recepimento di standard tecnici utili allo sviluppo della piattaforma nazionale di cui al comma 9, collabora alla supervisione dei documenti indicati nel comma 1, lettere a), b) e c), e partecipa alla definizione dello Statuto previsto nel comma 4». È opportuno evidenziare che, nel testo attuale dello *Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, testo approvato dal Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016, il sistema delineato dal d.l. 179/2012 è fortemente modificato a partire dalla soppressione del Comitato tecnico. Il disegno perseguito, come dichiarato al punto 129 della relazione di accompagnamento allo Schema, è quello di semplificare e razionalizzare il sistema nel suo complesso, facendo confluire alcune delle funzioni previste dall'art. 20, d.l. 179/2012 tra quelle, più ampie e generali, assegnate all'AgID nel nuovo art. 14-bis d.lgs. 82/2005 (CAD), introdotto dallo stesso schema.

(36) Legge 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*.

del decreto 179/2012. Peraltro il Comitato ha un ruolo meramente propulsivo e consultivo³⁷.

Il ruolo dell'AgID, con riferimento all'attuazione delle Comunità intelligenti, ruota attorno ad alcuni punti principali.

- D) Tra le competenze di programmazione e coordinamento è compresa la predisposizione del Piano nazionale delle comunità intelligenti-PNCI, che deve essere predisposto annualmente e approvato, entro il mese di febbraio di ogni anno, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione tecnologica. La predisposizione e l'attuazione di questo piano sono svolte dall'AgID in collaborazione con le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Province e i Comuni. Ancora una volta non si fa menzione delle Città metropolitane. Lo scopo dichiarato è assicurare la rapida e capillare diffusione sul territorio di modelli e soluzioni ad alta replicabilità, l'integrazione con le caratteristiche tecniche ed amministrative dei sistemi regionali e comunali e l'adattamento ai diversi contesti territoriali. Si tratta di un documento di programmazione frutto di confronto e coordinamento tra i diversi livelli di governo, i cui contorni sono però piuttosto sfumati, non essendo definite la natura e l'estensione di questa collaborazione. Di nuovo annualmente è prevista la presentazione di un Rapporto sull'attuazione del Piano nazionale. Il primo Piano nazionale era atteso per il febbraio 2015 ma non è stato adottato.
- II) Per configurare la struttura di riferimento essenziale delle Comunità intelligenti, il decreto prevede l'adozione dello Statuto della cittadinanza intelligente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica, sentiti l'Agenzia e il comitato tecnico. Si dovrebbe trattare di una sorta di carta dei diritti, che definisca principi e condizioni, compresi i parametri di accessibilità e inclusione digitale, che indirizzano le politiche delle Comunità intelligenti e che

(37) Il Comitato propone all'Agenzia il recepimento di standard tecnici utili allo sviluppo della piattaforma nazionale e collabora alla supervisione del PncI e di altri documenti di programmazione su cui di seguito.

costituisce anche il prerequisito necessario per ottenere la qualifica di Comunità intelligente. Il decreto non specifica peraltro se sia requisito necessario e anche sufficiente per la qualifica di Comunità intelligenti né le modalità e gli eventuali criteri ulteriori attraverso cui avviene questo riconoscimento. Dall'art. 20, c. 4 e 7, si desume che l'adesione allo Statuto avviene tramite protocolli d'intesa – aggiornati annualmente a seguito del rinnovo del Piano nazionale – tra l'Agenzia e le singole amministrazioni, nei quali ciascuna di esse declina gli obiettivi del Piano nazionale delle comunità intelligenti. Il rispetto di tali protocolli e quindi della sostanziale adesione allo Statuto delle comunità intelligenti è vincolante per l'accesso a fondi pubblici per la realizzazione di progetti innovativi per le Comunità intelligenti.

III) Il decreto prevede altresì l'istituzione della Piattaforma nazionale delle comunità intelligenti, imperniata sulla realizzazione dei tre cataloghi della piattaforma nazionale: 1) del riuso dei sistemi e delle applicazioni; 2) dei dati e dei servizi informativi; 3) dei dati geografici, territoriali ed ambientali.

Da ultimo la realizzazione del catalogo dei dati e dei servizi informativi prodotti dalle Comunità intelligenti e il sistema di monitoraggio (art. 20, comma 11 e 12, d.l. 179/2012) costituiscono gli strumenti per monitorare la coerenza dei percorsi attuati rispetto agli atti di programmazione adottati e per condividere e sistematizzare le misure di attuazione delle Comunità intelligenti.

A fronte di una struttura così dettagliata e che punta a consolidare le Comunità intelligenti, trasformandole da fenomeno spontaneo e affidato a un certo spirito di iniziativa degli attori locali a misura rilevante per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana, gestita dal centro attraverso l'AgID, colpisce che nessuno dei tre elementi ritenuti fondanti del sistema di realizzazione delle Comunità intelligenti sia stato ad oggi attuato e nessuno dei documenti a questi riconducibili sia stato adottato. Questo non può che essere sintomo delle gravi difficoltà che hanno caratterizzato l'avvio delle attività dell'AgID, che ha visto alternarsi tre direttori nel giro di pochi mesi, e della complessità di realizzare le intense e necessarie attività di coordinamento previste.

5. La dimensione territoriale e istituzionale delle Comunità intelligenti. Tra Comuni e Città metropolitane. Alcuni spunti conclusivi

Come appare ormai evidente, il legislatore non ha inteso dare una definizione compiuta delle Comunità intelligenti, limitandosi a fissare una serie di riferimenti minimi, necessari a individuarle e a strutturarle, che dovrebbero essere in realtà espressamente formulati e periodicamente aggiornati nei documenti sopra menzionati – il Piano nazionale delle città intelligenti e lo Statuto della cittadinanza intelligente – ad oggi non ancora adottati. L'art. 20 d.l. 179/2012 fa infatti riferimento allo Statuto della cittadinanza intelligente che dovrà essere redatto secondo alcuni «criteri» e cioè la definizione dei principi e delle condizioni che indirizzano le politiche delle Comunità intelligenti e l'elencazione dei protocolli d'intesa tra l'AgID e le singole amministrazioni, in cui ciascuna di esse declina gli obiettivi del Piano.

L'obiettivo, probabilmente, è garantire una formulazione aperta che consenta a diversi tipi di realtà di riconoscersi come Comunità intelligenti a prescindere da uno specifico riferimento a un livello territoriale di governo, sia esso il Comune, la Provincia o la Città metropolitana. A questa mancata definizione non sembrano estranei neanche la riforma degli Enti locali in corso d'opera e il conseguente processo di riordino delle funzioni a livello locale, ivi comprese quelle riferite alle ICT.

L'aspetto che potrebbe connotare la necessità di individuare un attore istituzionale locale della *smartness* piuttosto che un altro sarà probabilmente strettamente collegato anche alla possibilità di accedere ad alcuni dei finanziamenti dell'Unione europea, alla natura dei soggetti proponenti individuati e alla loro idoneità a ricevere e gestire risorse per l'attuazione di progetti complessi³⁸. Di queste dimensioni tengono conto tanto l'Agenda digitale italiana che le Agende digi-

(38) Sulle politiche UE a sostegno delle Città intelligenti vedi il contributo di E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO in questa *Rivista*.

tali adottate da alcune Regioni³⁹, ma anche da alcuni Comuni⁴⁰, con cui l'AgID cerca il necessario raccordo e coordinamento⁴¹. Nell'ambito delle Agende digitali locali, di livello regionale e locale, il tema delle *smart cities*/comunità intelligenti trova spazio e riconoscimento anche in specifiche misure di supporto finanziario, sempre collegate al disegno dell'UE.

Considerata la spontanea associazione tra Città (intelligente) – dalla cui definizione, come abbiamo evidenziato, il legislatore rifugge – e l'Ente locale che con questa coincide tradizionalmente – il Comune – e in considerazione del ruolo fino ad oggi svolto dai Comuni per l'attuazione delle *smart cities*, sembra che questi siano chiamati ad esprimere un valore aggiunto in relazione alle Comunità intelligenti. Questo è molto evidente se si pensa alle più volte citate dimensioni della *smartness*, ad esempio, ancora una volta, ai servizi energetici, alla sicurezza, alla gestione del traffico e della mobilità urbana, e alle funzioni affidate ai Comuni.

(39) Tra cui Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto. In seno alla Conferenza Stato-Regioni il tema è oggetto di costante dibattito anche per il rapporto tra queste e la stessa AgID. Il coordinamento per le Regioni è garantito dal Cisis – Centro Interregionale per i Sistemi Informatici, Geografici e Statistici, Associazione tra le Regioni e le Province autonome che si costituisce nel 1989 in qualità di organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome per le materie Sistemi Informatici, Geografici e Statistici. L'auspicio, espresso anche dalle Regioni, è quello di una piena coerenza attuativa fra i documenti nazionali e territoriali, in particolare in ordine al finanziamento garantito attraverso la programmazione dei Piani Operativi Regionali (POR, programmazione 2014-2020). Da ultimo con l'approvazione della *Posizione della conferenza delle regioni e delle province autonome in materia di politiche per le agende digitali, la crescita digitale, la strategia per la banda ultra larga nella programmazione 2014-2020*, del 19 febbraio 2015. Si vedano anche i precedenti *Contributo delle Regioni per un'agenda digitale al servizio della crescita*, approvato in Conferenza delle Regioni il 24 luglio 2013; *Agire le agende digitali per la crescita, nella programmazione 2014-2020* approvato in Conferenza delle Regioni il 5 agosto 2014.

(40) La dimensione locale, e quindi l'Agenda digitale locale (ADL), è stata discussa per la prima volta nel 2005, durante la conferenza a Cracovia di Eisco, *European Information Society Conference*, che organizza incontri periodici, ogni 18 mesi, per discutere di *e-government* e di strategie per la società dell'informazione a livello locale e regionale. Le ADL sono poi state indicate come strumento fondamentale per la diffusione dei benefici della Società dell'informazione dal secondo Summit mondiale delle Città e dei Governi Locali sulla società dell'Informazione, tenutosi a Bilbao nel novembre del 2005.

(41) È del marzo 2015 il Protocollo tra le Regioni Emilia Romagna, Lazio, Marche, Toscana, Umbria e l'Agenzia per l'Italia digitale per la collaborazione nell'ambito dell'Agenda digitale nella Programmazione 2014-2020.

In realtà i Comuni sono evidentemente e, tutto sommato, clamorosamente assenti dai testi normativi considerati. L'unico esiguo riferimento ai Comuni che il legislatore esplicita per le Comunità intelligenti è contenuto di nuovo nell'art. 20, d.l. 179/2012, in cui, nell'ambito delle attività per realizzare il sistema di monitoraggio sulle Comunità intelligenti, l'ANCI è chiamata in causa per collaborare all'individuazione di un sistema di misurazione basato su indicatori statistici, nonché dei «meccanismi per l'inclusione progressiva, nel sistema di monitoraggio, anche dei Comuni che non abbiano ancora adottato misure rientranti nel piano nazionale delle Comunità intelligenti».

In realtà, pur nella consapevolezza che la dimensione della *smartness* si è esplicita principalmente attraverso le funzioni dei Comuni, lungi dall'apparire un riconoscimento dell'esclusività del ruolo di questi specifici attori territoriali, la disposizione in oggetto sembra più semplicemente riconoscere un dato della realtà, nonché il ruolo svolto dall'ANCI sul territorio⁴².

Questa assenza di riferimenti al livello di governo che per eccellenza si fa coincidere con la dimensione urbana potrebbe essere interpretata proprio nella prospettiva che sembra avere sposato il nostro legislatore. L'aver abbinato strettamente la *smartness* all'attuazione dell'Agenda digitale fa considerare in modo diverso gli enti territoriali, in una prospettiva *top-down* più che *bottom-up*, per riprendere le categorie introdotte all'inizio di questo saggio, fondandole strettamente sulla competenza esclusiva statale in materia di coordinamento informativo e informatico. E la prospettiva non cambia allargando lo sguardo agli altri enti territoriali possibili attori delle Comunità intelligenti.

Uno spunto importante sulla problematica riconduzione delle Comunità intelligenti a uno specifico livello di governo territoriale è contenuto ancora una volta nel citato documento «Architettura per le comunità intelligenti», in cui, tra le «Raccomandazioni di carattere generale», troviamo l'unico riferimento agli Enti locali laddove si raccomanda, appunto, per la migliore attuazione delle Comunità intelligenti, di promuovere si-

(42) L'ANCI ha attivato l'Osservatorio Nazionale *Smart city* e ha redatto un corposo documento, *Vademecum per le città intelligenti*, Edizioni ForumPA, 2013, www.osservatoriosmartcity.it. Il documento è ovviamente calibrato sulla totale assimilazione *smart cities*-comunità intelligenti-comuni.

nergie tra diversi livelli istituzionali (Comune, Provincia, Regione e altri livelli amministrativi) per la realizzazione di alcuni interventi in quanto «la città si realizza “orizzontalmente” mentre le competenze sono distribuite “verticalmente”». È in questa chiave che si comprende come, più che catturare la dimensione della *smartness* ancorandola a un unico livello di governo, il disegno legislativo delle Comunità intelligenti debba affermarsi per moduli, anche differenziati, e geometrie territoriali e di competenze anche diversi ma certamente coordinati.

In particolare, si deve sottolineare il possibile spazio aperto dall'attuazione delle Città metropolitane, non menzionate nel documento citato né nei provvedimenti man mano adottati, anche alla luce delle funzioni a queste attribuite, in particolare quelle volte alla promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana (art. 1, c. 2, l. 56/2014) e quelle di indirizzo, pianificazione, coordinamento e di supporto ai Comuni dell'area metropolitana, più precisamente con riferimento alla promozione e al coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano (art. 44, lett. f), l. 56/2014). Queste funzioni emergono ancora con una certa timidezza dagli statuti delle Città metropolitane⁴³, che tuttavia possono, anche in questo ambito, ben rappresentare un importante tassello in quel coordinamento tra livello centrale e livello locale, fondamentale per attuare l'Agenda digitale in generale e le Comunità intelligenti in particolare. Questo passaggio è invece affrontato, in termini generali, in alcune delle leggi regionali di riordino in attuazione della l. 56/2014 in cui si prevede un raccordo tra Regioni e Città metropolitane per lo sviluppo di reti e servizi informatici⁴⁴.

(43) Per una accurata ricognizione degli Statuti delle Città metropolitane v. questa *Rivista*, Numero Speciale 1, 2014.

(44) Ad esempio la l.r. Toscana, 3 marzo 2015, n. 22, art. 5, c. 7, secondo cui «In materia di sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, la Regione e la Città metropolitana di Firenze collaborano, previa intesa, per la costruzione e lo sviluppo delle reti infrastrutturali e di una piattaforma unica informatica dei dati e dei servizi online». Di tenore quasi identico l'art. 5, c. 4 della l.r. Piemonte, 28 ottobre 2015, n. 23. Anche la l.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13, art. 5, c. 3, recita «In sede di prima applicazione della presente legge, e a legislazione vigente, sono individuati prioritariamente le funzioni ed i compiti della Città metropolitana di Bologna riferiti alla promozione e al coordinamento dei sistemi di digitalizzazione, informatizzazione». Più in generale nella stessa legge, art. 15, si prevede che «la Regione nelle materie di cui al pre-

Nelle stesse leggi regionali si trova anche il tentativo di indirizzare verso una prospettiva *smart*, almeno sotto il profilo dell'utilizzo delle Ict, anche le Unioni di comuni⁴⁵, soggetto affatto estraneo alla dimensione *smart*, se si pensa che la gestione dei servizi informatici o comunque l'adeguamento degli stessi ai fini di una gestione associata costituisce da sempre una delle funzioni naturalmente attratte tra quelle delle Unioni. Alla luce delle più recenti disposizioni in materia di cittadinanza digitale, di cui alla l. 124/2015, sembra peraltro confermata, in termini generali, l'urgenza di una razionalizzazione e di un più efficace coordinamento nei processi di digitalizzazione, piuttosto che la valorizzazione di uno specifico livello territoriale⁴⁶.

sente capo, esercita le funzioni di indirizzo, anche attraverso apposite direttive, di pianificazione e di programmazione, compresa l'erogazione di contributi e benefici economici. Nelle stesse materie esercita inoltre le funzioni di sviluppo e coordinamento delle conoscenze territoriali e dei sistemi informativi».

(45) Ad esempio la l.r. Friuli-Venezia Giulia, 12 dicembre 2014, n. 26, art. 23, c. 3, secondo cui «I Comuni svolgono in forma associata, con le modalità di cui all'art. 26, le attività connesse ai sistemi informativi e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione strumentali all'esercizio delle funzioni e dei servizi di cui al comma 1 e condividono, a tale fine, gli apparati tecnici e informatici, le reti, le banche dati e i programmi informatici a loro disposizione». Si veda anche l'art. 1, c. 3 della l.r. Umbria, 2 aprile 2015, n. 10, «La Regione favorisce e promuove la gestione associata delle funzioni comunali, sia proprie che conferite, comprese quelle relative all'*information and communication technology* (Ict) e alla raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa».

(46) L. 124/2015, art. 1., c. 1, lett. *i* e *l*): «Al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di seguito denominato "CAD", nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: ... *i*) razionalizzare gli strumenti di coordinamento e collaborazione delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione favorendo l'uso di software *open source*, tenendo comunque conto di una valutazione tecnico-economica delle soluzioni disponibili, nonché obiettivi di risparmio energetico; *l*) razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla *governance* in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali; ...». In questa prospettiva si vedano anche le modifiche che potrebbero essere introdotte sulla base dello schema di decreto legislativo di modifica del CAD di cui abbiamo già detto *supra*. Sullo sfondo resta il tema, che non si è avuto modo di sviluppare in questa sede, della compatibilità tra le varie Agende nazionali, in primo luogo l'Agenda per la semplificazione, prevista dall'art. 24, d.l. 90/2014, e dell'Agenda urbana, per la quale si rinvia al contributo di E. CARLONI, M. VAQUERO PIÑEIRO, in questa *Rivista*.

Ma se è vero che l'uso delle Ict ha senz'altro un ruolo fondante nella realizzazione di una Comunità intelligente, questo ha significato in chiave *smart* solo se è orientato al più grande obiettivo della sostenibilità. L'impressione è che la scelta del legislatore nazionale di definire fondamentalmente le *smart cities* in una prospettiva di attuazione dell'Agenda digitale possa non esprimere pienamente la ricchezza e la varietà di applicazioni di cui potrebbero farsi portatrici. Di più, possa tradire, fare dimenticare l'orizzonte entro cui il paradigma della *smartness* è nato: la sostenibilità e la partecipazione. Si ricadrebbe così nel solito gioco del dito e della luna; ci si concentrerebbe a capire come, con quali risorse, realizzare le *smart cities*, quali servizi competitivi garantire attraverso di queste, con quale migliore coordinamento dei poteri pubblici e con quale ruolo dei privati, plasmando questi modelli sulle esigenze di cogliere le *chance* della digitalizzazione, ma con il rischio di perdere di vista lo scenario più ampio al cui servizio sono poste le varie dimensioni delle *smart cities*, anche quella delle Ict, che pure ne costituisce un presupposto fondamentale.

