

EDITORIALE

TOMMASO BONETTI

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TRA INNOVAZIONE E SOSTENIBILITÀ

«Forse nessuno può essere un grande innovatore senza una fiducia in sé maggiore di quanto la ragione potrebbe giustificare. I più grandi innovatori si sono creduti esseri divini o quasi».

Questo aforisma di Bertrand Russell offre lo spunto per svolgere alcune considerazioni intorno alle trasformazioni, vere o presunte, che interessano e alle difficoltà, strutturali o contingenti, che incontrano le amministrazioni pubbliche nella tumultuosa fase storica che stiamo vivendo.

Che, del resto, il contesto geopolitico ed economico di riferimento sia turbolento e, in particolare, segnato da una forte instabilità è ovviamente più una constatazione che una considerazione.

Una instabilità che, a ben vedere, viene alimentata non solamente da una serie di fattori facilmente riconoscibili, a partire dalla deflagrazione di conflitti armati ed eventi pandemici, dal repentino susseguirsi di shock e cicli economico-finanziari differenti e dall'erompere dei cambiamenti climatici, ma anche dalla necessità di far fronte ad alcune sfide sistemiche che, accanto ai numerosi benefici che potenzialmente recano con sé, non sono prive di significative insidie, come quella relativa all'affermazione e alla diffusione dei sistemi di intelligenza artificiale.

Non è quindi casuale che “transizione” sia divenuta una delle espressioni alla quale si ricorre maggiormente per provare a descrivere le complesse, spesso contraddittorie e comunque nebulose traiettorie che caratterizzano la contemporaneità: è, d'altronde, una locuzione che, pur faticando forse a dissimulare anche una certa inquietudine di fondo, si presta ad essere efficacemente impiegata per rappresentare la portata, più che il senso, dei corposi processi in atto nei più diversi ambiti e in relazione alle più differenti finalità, dal progresso tecnologico ai percorsi di digitalizzazione, dalla produzione e distribuzione dell'energia alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, fino all'uso sostenibile del territorio e delle risorse e così via.

Transizioni che, come tali, investono, stanno investendo, le persone, le società e gli ordinamenti stessi, compresi quindi gli attori pubblici e gli

operatori economici, imponendo conseguentemente a tutti di confrontarsi con il problema, e i problemi, dell'innovazione e della sostenibilità al fine di adeguarsi ai mutamenti in corso.

Tutto il sistema produttivo, ad esempio, è fortemente esposto ai cambiamenti indotti dalle transizioni, al punto che alcuni importanti mercati, filiere o specifiche catene di valore, come dimostrano le vicende del comparto dell'*automotive*, sono ormai da diversi anni alle prese con una significativa ridefinizione dei corrispondenti contorni strutturali e funzionali.

Anche le amministrazioni pubbliche sono ovviamente investite, in profondità, da queste trasformazioni, né potrebbe essere altrimenti per il ruolo e le funzioni che sono chiamate istituzionalmente a svolgere.

Certo, le esigenze di innovazione e il bisogno di sostenibilità non possono asetticamente predicarsi come un tratto idoneo a qualificare e contraddistinguere in via esclusiva questa stagione; da sempre, infatti, attori pubblici e operatori economici, limitandosi a queste due macrocategorie, sono continuamente sollecitati dai cambiamenti e devono quindi misurarsi con la necessità di innovarsi e, al contempo, di innovare.

E lo stesso, tutto considerato, può dirsi in relazione al canone della sostenibilità che, anche a prescindere dalle recenti modifiche apportate agli articoli 9 e 41 della Carta costituzionale, da molto tempo è affermato da fonti sovranazionali, europee e nazionali, è riconosciuto da molteplici orientamenti giurisprudenziali ed è oggetto di importanti elaborazioni da parte della scienza giuridica.

Basti pensare, a riprova di ciò, a quanto previsto da una proposizione normativa, invero spesso dimenticata, ma comunque da più di un decennio introdotta nel diritto positivo, ovvero l'articolo 3-*quater* del decreto legislativo n. 152/2006 in forza del quale «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

Vero è, però, che oggi come oggi, nel quadro dei rilevanti mutamenti provocati dalle transizioni in corso, le esigenze di innovazione e il bisogno di sostenibilità paiono manifestarsi, sia sul piano qualitativo sia su quello quantitativo, con una rinnovata intensità e come una incombente necessità.

Sono astrattamente moltissime le forme, le modalità e gli strumenti per promuovere l'innovazione *del e nel* sistema amministrativo italiano e per corrispondere effettivamente al canone della sostenibilità, tanto più in una fase in cui l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, pur tra difficoltà crescenti e notevoli ritardi, spinge fortemente in questa direzione.

amministrazioni pubbliche tra innovazione e sostenibilità

In questa prospettiva, tuttavia, non c'è dubbio che alla contrattualistica pubblica e, più in generale, ai sistemi di *public procurement* sia assegnata una funzione importante, per diverse e concomitanti ragioni, come la stessa scienza del diritto amministrativo ha da tempo messo in luce.

Si consideri, innanzitutto, proprio il caso delle transizioni tecnologiche e digitali.

È evidente, infatti, che è essenzialmente attraverso i modelli e gli schemi del *public procurement* che le amministrazioni pubbliche acquisiscono, possono acquisire, i dispositivi tecnologici e digitali che occorrono, compresi quindi i software, i sistemi informatici di intelligenza artificiale e le banche dati cloud.

È, dunque, in particolare attraverso gli strumenti della contrattualistica pubblica che il sistema amministrativo si “digitalizza”, così favorendo progressivamente la transizione dei propri assetti organizzativi e funzionali verso la dimensione digitale e, al contempo, verso la dematerializzazione delle attività e, dunque, forse anche verso una maggiore sostenibilità; una dimensione peraltro da cogliere e, per ciò solo, riferire, pur nella relativa e inscindibile unitarietà, sia alle attività e ai servizi erogati a beneficio delle collettività, ovvero ai rapporti con i soggetti esterni al perimetro amministrativo, sia alle dinamiche interne alla singola autorità amministrativa come pure a quelle intercorrenti tra i diversi livelli o comunque tra le differenti amministrazioni pubbliche.

È, ancora, al *public procurement* che viene, almeno in parte, rimessa la soluzione del problema del bilanciamento tra i molteplici interessi pubblici e privati che emergono e rilevano nell'alveo dei tortuosi e, per molti versi, inesplorati sentieri della transizione digitale, a partire dal difficile contemperamento tra gli interessi correlati alla sicurezza pubblica e quelli inerenti al regime concorrenziale.

Non solo: i modelli e gli schemi della contrattualistica pubblica, oltre a concorrere direttamente alla complessiva digitalizzazione del sistema amministrativo, sono, o possono essere, il veicolo mediante il quale le amministrazioni pubbliche sostengono processi di innovazione tecnologica tanto in relazione ai settori che si caratterizzano quasi “ontologicamente” per una valenza innovativa, come ad esempio quello spaziale, quanto in ordine ai settori dai caratteri più tradizionali, potendo contribuire comunque alla definizione e allo sviluppo di soluzioni innovative.

Si pensi, sempre in via esemplificativa, alle possibilità che a tal fine sono – o, meglio, potrebbero essere – offerte da molte figure previste dalla disciplina dei contratti pubblici, a partire da quella del partenariato per l'innovazione che, ai sensi dell'art. 75 del d.lgs. n. 36/2023, le stazioni appaltanti

possono utilizzare ogni qual volta «l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato».

Un ulteriore impulso verso la transizione digitale, poi, potrebbe essere assicurata anche dalla stessa digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti, a cui viene dedicata tutta la parte terza del nuovo codice dei contratti pubblici: non si può escludere, infatti, che la complessiva digitalizzazione del ciclo contrattuale, per il rilievo che complessivamente assume in sede ordinamentale, potrebbe riflettersi positivamente, sempre se sarà effettivamente portata a compimento, anche su gli altri ambiti e settori dell'attività amministrativa, assecondando l'implementazione dei corrispondenti livelli di digitalizzazione.

Si tratta, ad ogni modo, di un itinerario il cui punto di arrivo non pare ancora nitidamente riconoscibile all'orizzonte: da un lato, del resto, sono innegabili i ritardi sin qui accumulati rispetto alle traiettorie della transizione digitale, invero da ben prima che lo stesso PNRR fosse anche solamente immaginato, al punto che il problema del *digital divide*, anche per ragioni infrastrutturali, seguita purtroppo a manifestarsi, producendo forti disuguaglianze e profonde differenziazioni innanzitutto di ordine territoriale, come la gestione degli effetti della pandemia ha drammaticamente dimostrato, ad esempio in relazione alla possibilità di svolgere attività scolastiche a distanza; dall'altro lato, poi, sono evidenti le insidie e i pericoli che la transizione digitale porta con sé, a partire dai rischi fatalmente connessi sia all'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale sia alla necessità di approntare misure per assicurare pienamente la cybersicurezza.

Anche per affrontare i ritardi e i pericoli della transizione digitale, tuttavia, resta il fatto che, per le ragioni indicate, i sistemi di *public procurement* sono e saranno chiamati a svolgere un compito indubbiamente decisivo.

Quanto evidenziato vale, a ben vedere, con specifico riguardo alle transizioni ecologiche ed energetiche, segnatamente in vista del perseguimento degli obiettivi inerenti al contrasto al cambiamento climatico e alla sostenibilità delle trasformazioni territoriali e dell'uso delle risorse.

In generale, del resto, è appena il caso di sottolineare che, anche rispetto a questi itinerari evolutivi, i contratti pubblici costituiscono uno dei veicoli primari attraverso i quali le corrispondenti politiche pubbliche si attuano o comunque si possono concretizzare.

È, infatti, attraverso i contratti pubblici che si realizzano una parte rilevante delle opere e delle infrastrutture funzionali a rendere maggiormente sostenibile l'uso del territorio, ad esempio in funzione di mitigazione del

dissesto o del rischio idrogeologico ovvero, per altro verso, allo scopo di sostenere la mobilità sostenibile.

Un particolare rilievo, quasi una sorta di norma manifesto, assume ancora la previsione, riaffermata dal nuovo codice dei contratti pubblici all'art. 57, c. 2, in relazione all'obbligo per le stazioni appaltanti e per gli enti concedenti di concorrere al conseguimento degli obiettivi ambientali, in particolare attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, essendo altresì tenute a valorizzare economicamente le procedure di affidamento conformi ai criteri stessi.

Vi sono comunque molti altri istituti e dispositivi che possono essere utilizzati per tentare di coniugare, per far fronte alle transizioni ecologiche ed energetiche, innovazione e sostenibilità.

Si è già sottolineata l'importanza che, per la relativa flessibilità, potrebbe rivestire la figura del partenariato per l'innovazione; una flessibilità che, come tale, lo rende uno strumento particolarmente duttile e, dunque, potenzialmente fungibile anche per promuovere e realizzare interventi e opere funzionali a mitigare il *climate change*, ad esempio per assicurare il rafforzamento e la gestione della rete delle infrastrutture verdi e, più in generale, del cd. metabolismo urbano.

Sempre nella medesima prospettiva, per quanto in chiave più settoriale, merita un cenno anche la figura partenariale, disciplinata dall'art. 134 del codice dei contratti pubblici, attivabile per la fruizione del patrimonio culturale e per favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela o valorizzazione del patrimonio stesso; per soddisfare queste finalità, infatti, possono essere articolate, mediante l'espletamento di procedure semplificate per l'individuazione del partner privato, forme speciali di partenariato tra soggetti pubblici e privati, allo scopo di permettere sia il recupero, il restauro e la manutenzione programmata sia la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali.

Un altro ambito materiale che si caratterizza, ormai da qualche tempo, per la ricerca di opzioni innovative e sempre più sostenibili, nell'alveo dei processi di decarbonizzazione, è ancora quello relativo alla produzione e alla distribuzione dell'energia generata da fonti rinnovabili.

Contorni obiettivamente paradigmatici, in questo senso, assumono le comunità energetiche rinnovabili che, sulla base delle previsioni europee e nazionali, a partire dalla direttiva RED II 2018/2001/UE, consistono essenzialmente in forme di aggregazione tra cittadini, singoli o associati, piccole o medie imprese, soggetti del terzo settore e pubbliche amministrazioni al fine di fornire benefici ambientali, economici o sociali ai relativi componenti.

Le comunità formano così un soggetto autonomo di diritto preordinato ad articolare e sviluppare una rete decentralizzata che, sfruttando l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, impegna tutti i membri della comunità nelle varie fasi di produzione, consumo e condivisione dell'energia generata dalle fonti rinnovabili e, in particolare, dagli impianti fotovoltaici nella disponibilità della comunità stessa.

Le comunità dovrebbero quindi permettere di perseguire una pluralità di obiettivi fondamentali: contribuire al fabbisogno energetico della popolazione senza ricorrere all'utilizzo dei combustibili fossili, contrastare la cd. "povertà" energetica e le fragilità sociali ed economiche, ridurre gli sprechi, mitigare gli effetti del cambiamento climatico, valorizzare il patrimonio immobiliare e addirittura promuovere, nelle visioni forse più ottimistiche, la declinazione, dal "basso" o comunque a livello locale, di un nuovo modello di riferimento per il mercato energetico fondato sulla sostenibilità e, per l'appunto, sulla condivisione.

Ciò che è interessante notare è che, come suggeriscono le prime esperienze applicative, le amministrazioni locali possono svolgere una funzione determinante ai fini della costituzione delle comunità sia come partecipanti, tenuto anche conto della possibilità di utilizzare una parte significativa dei compendi immobiliari pubblici per la realizzazione degli impianti fotovoltaici, sia come "registri" e facilitatori dell'operazione.

Le comunità possono, di conseguenza, rappresentare una nuova frontiera per la costruzione di modelli partenariali pubblico-privato di ordine più o meno sperimentale o comunque anche per la definizione di innovativi e atipici schemi contrattuali.

Del resto, per quanto si tratti della mera positivizzazione di risalenti e consolidati orientamenti giurisprudenziali e dottrinali, è appena il caso di rammentare che l'art. 8, c. 1, del nuovo codice dei contratti pubblici sancisce testualmente, a scanso di equivoci, che, nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali, «le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge».

Gli itinerari più generali delle transizioni in corso e gli esempi più specifici a cui si è accennato mostrano chiaramente o, meglio, confermano pertanto che la contrattualistica pubblica e i sistemi di *public procurement* costituiscono fondamentali veicoli per conseguire, oltre al raggiungimento del risultato primario costituito dall'oggetto del contratto, anche ulteriori obiettivi sistemici, divenendo conseguentemente strumenti per corrispondere alle rinnovate esigenze della innovazione e all'impellente bisogno di sostenibilità.

amministrazioni pubbliche tra innovazione e sostenibilità

Lo Stato committente, in altri termini, può e, anzi, è ormai chiamato ad utilizzare lo Stato banditore per contribuire a rispondere, sia attraverso le singole commesse sia in chiave più generale, anche alle enormi sfide che le transizioni digitali ed ecologiche impongono di affrontare e, al contempo, alle numerose insidie che presentano.

È bene, però, guardarsi da (almeno) un rischio.

Il rischio, in particolare, che quanto rappresentato rimanga, in tutto o in parte, essenzialmente sulla carta: il rischio, cioè, che l'ampio ventaglio di dispositivi e strumenti negoziali, compresi quelli partenariali, non venga effettivamente – e, soprattutto, diffusamente – usato dalle amministrazioni pubbliche per dar seguito e consistenza alla domanda di innovazione e sostenibilità.

Lo stato in cui complessivamente versa il sistema amministrativo italiano a livello centrale e locale, se non suggerisce un certo pessimismo, consiglia quanto meno cautela, tanto più alla luce delle difficoltà che sta incontrando la gestione e l'attuazione del PNRR.

Le ragioni sono evidentemente molte, riflettendo in gran parte problematiche che, quando non sono strutturali, segnano comunque da molto tempo il sistema amministrativo italiano: tra queste, ad ogni modo, non si può nascondere il fatto che, nonostante gli sforzi compiuti in questi anni, la via dell'innovazione e della sostenibilità richiede, pretende, capacità amministrativa, una forte capacità amministrativa, sia internamente sia nei rapporti con operatori economici e cittadini.

Pretende, in definitiva, non solo l'articolazione di un quadro normativo, ma anche la costruzione di un contesto amministrativo e l'affermarsi di un clima culturale in grado di valorizzare effettivamente «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato», come virtuosamente stabilisce l'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 36/2023 in relazione ai contenuti del principio della fiducia nell'ambito dei contratti pubblici.

Il che, come potrebbe forse indurre a pensare l'aforisma iniziale di Bertrand Russell, non significa predicare una visione deificante dell'amministrazione e attendere fideisticamente che si manifesti.

Più semplicemente, invece, significa che la fiducia, così come oggi positivamente declinata, costituisce una delle irrinunciabili condizioni per coltivare realmente soluzioni innovative e opzioni sostenibili, sia in riferimento agli schemi negoziali da utilizzare sia, e soprattutto, in relazione all'oggetto stesso delle singole fattispecie contrattuali.

