

Public Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



SPECIAL FOCUS:

**Public procurement e Difesa:
sicurezza strategica,
responsabilità manageriale e
flessibilità normativa nelle
amministrazioni pubbliche**

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



Rivista edita da Eutalia S.r.l. **EUTALIA**
studiare sviluppo

Registrata presso il Tribunale di Roma

n. 111/2017 e n.112/2017

ISSN 2533-2627 (print) ISSN 2610-8763 (online)

Direttore responsabile: **Tommaso Ajello**

Segreteria di redazione e comunicazione: **Fiorenza Massimi, Erika Munno, Francesco Nicotri**

Direzione e redazione: **Eutalia S.r.l.**

Via Flaminia, 888 – 00191 Roma

Tel.: +39 06 332264.01 / +39 06 69921659

Fax: +39 06 69922173

email: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it

Periodicità: semestrale

Pubblicata sul sito: **www.rivistaitalianadipublicmanagement.it**

Modalità di raccolta degli articoli: *call for papers*

Tipo di selezione e valutazione degli articoli: Comitato Tecnico Scientifico

Progetto grafico, copertina e impaginazione: Advisia Consulting S.r.l.

Stampa: Ediguida S.r.l. – Cava de' Tirreni (SA)

Volume 7 – Numeri 1 e 2 | 2024

Disclaimer e copyright:

*Testi, foto e articoli pubblicati in questa rivista e al sito
www.rivistaitalianadipublicmanagement.it
sono protetti da diritti d'autore.*

*Ne è vietata la riproduzione, anche parziale ed in qualunque forma,
senza il consenso della Redazione e dell'Autore.*

*Eventuali concessioni vanno richieste al seguente indirizzo
di posta elettronica: redazione@rivistaitalianadipublicmanagement.it*

Finito di stampare nel mese di luglio 2025.

Argomenti

Topics

Volume 7 – Numeri 1 e 2 | 2024

9 Editoriale *Editorial*

Public procurement e Difesa: sicurezza strategica, responsabilità manageriale e flessibilità normativa nelle amministrazioni pubbliche

Public procurement and Defense: strategic security, managerial responsibility, and regulatory flexibility in public administrations

Luigi Fiorentino e Elisa Pintus

Special Focus

Public procurement e Difesa: sicurezza strategica, responsabilità manageriale e flessibilità normativa nelle amministrazioni pubbliche

Public procurement and Defense: strategic security, managerial responsibility, and regulatory flexibility in public administrations

34 La sostenibilità quale bussola strategica per orientare il procurement nel comparto della Difesa

Sustainability as a Strategic Compass for Defense procurement

Angelo Massaro (Arma dei Carabinieri),
Francesca Caso (Marina Militare),
Daniela Carbone (Arma dei Carabinieri),
Giuseppe Chiummo (Arma dei Carabinieri),
Francesco D'Isanto (Marina Militare).

64 La disciplina degli incentivi alle funzioni tecniche nel nuovo Codice dei Contratti pubblici: esame della norma e criticità in ambito Difesa e Sicurezza

The regulation of incentives for technical functions in the new Public Contracts Code: examination of the law and critical issues in the Defence and Security sector

Massimiliano Anedda, Armando Di Renzo, Diego Esposito, Armando Todaro, Ciro Varlese (Esercito Italiano)

Dialoghi *Dialogues*

90 Cultura organizzativa e cambiamento manageriale. Il caso della Scuola Normale Superiore

Organizational culture and managerial change. The Case of the Scuola Normale Superiore

Enrico Periti (Scuola Normale Superiore),
Francesco Muzzarelli (Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e Università degli Studi della Repubblica di San Marino)

109 Research Manager and Administrator: una nuova figura di supporto alla ricerca per le università italiane

Cybersecurity: the necessary strengthening of local government IT skills. A focus on the support services provided by in-house security firms, through case studies

Valentina Rustichini
(Comune di Barberino Tavarnelle)

125 Il Pnrr e lo stallo degli enti candidati: il caso del progetto Next Generation We della Fondazione Compagnia di San Paolo

The Nrpp and the stalemate of candidate institutions: The case of the Compagnia di San Paolo Foundation's Next Generation We Project

Renato Roda
(Fondazione Compagnia di San Paolo)

Team Editoriale *Editorial Team*

Coordinamento scientifico ed editoriale *Editors*

Luigi Fiorentino

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Elisa Pintus

Università della Valle d'Aosta

Comitato Tecnico Scientifico *Scientific Board*

Giovanni Azzone

Politecnico di Milano

Stefano Battini

Università degli Studi della Tuscia

Patrizio Bianchi

Università degli Studi di Ferrara

Elio Borgonovi

Università Bocconi

Marco Buti

Commissione europea

Domenico Carrieri

Sapienza Università di Roma

Maria Chiara Carrozza

Scuola Superiore Sant'Anna

Gilberto Corbellini

Sapienza Università di Roma

Alberto Felice De Toni

Università degli Studi di Udine

Giacinto Della Cananea

Università Bocconi

Maria Grazia Della Scala

Sapienza Università di Roma

Luca Di Donna

Sapienza Università di Roma

Jean-Michel Eymeri-Douzans

Sciences Po Toulouse, Université Fédérale de Toulouse

Annamaria La Chimia

University of Nottingham

Marco Magnani

*Harvard Kennedy School of Government
e Università Luiss Guido Carli*

Bernardo Giorgio Mattarella

Università Luiss Guido Carli

Roberto Miccù

Sapienza Università di Roma

Vito Moramarco

Università Cattolica del Sacro Cuore

Giulio Napolitano

Università degli Studi Roma Tre

Luigi Nicolais

Università degli Studi di Napoli Federico II

Francesco Nucci

Sapienza Università di Roma

Edoardo Ongaro

The Open University

Angelo Maria Petroni

Sapienza Università di Roma

Matteo Piantedosi

Ministero dell'Interno

Raffaele Picaro

Università degli Studi della Campania

Luigi Vanvitelli

Andrea Piccaluga

Scuola Superiore Sant'Anna

Giuseppe Pisauro

Sapienza Università di Roma

Francesco Profumo

Politecnico di Torino

Gianfranco Rebora

LIUC Università Cattaneo

Andrea Simoncini

Università degli Studi di Firenze

Giovanni Valotti

Università Bocconi

Roberto Viola

Commissione europea

Luciano Violante

Fondazione Leonardo – Civiltà delle Macchine

Comitato degli Esperti *Board of Experts*

Roberta Angelini

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Candeloro Bellantoni

Università di Parma

Michele Bertola

Comune di Monza

Mauro Bonaretti

Corte dei conti

Sabrina Bono

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roberto Botta

Roma Capitale

Francesca Gagliarducci

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Renato Loiero

Senato della Repubblica

Pia Marconi

Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA)

Fulvio Moirano

Policlinico Sant'Orsola di Bologna

Veronica Nicotra

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Raffaele Tangorra

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Salvatore Taormina

Regione Siciliana

Alessandro Tonetti

Cassa Depositi e Prestiti

Comitato Editoriale *Editorial Review Board*

Michela Arnaboldi

Politecnico di Milano

Alessandra De Marco

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alberto Di Minin

Scuola Superiore Sant'Anna

Marcella Gargano

Ministero dell'Università e della Ricerca

Silvia Ivaldi

Università degli Studi di Bergamo

Susana Jorge

Universidade de Coimbra

Gianluigi Mangia

Università degli Studi di Napoli Federico II

Elena Zuffada

Università Cattolica del Sacro Cuore

Editoriale

a cura di *Luigi Fiorentino** e *Elisa Pintus***

Public procurement e Difesa: sicurezza strategica, responsabilità manageriale e flessibilità normativa nelle amministrazioni pubbliche

* *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

** *Università della Valle d'Aosta*

Nel dibattito contemporaneo sul governo delle istituzioni pubbliche, il public procurement non è più interpretato come una mera funzione amministrativa di acquisizione di beni e servizi, bensì come una leva strategica di policy, capace di incidere sulla struttura dei mercati, sull'innovazione tecnologica, sulla resilienza delle filiere produttive e sulla creazione di valore pubblico. La letteratura internazionale di public governance converge nel riconoscere che la spesa pubblica rappresenta uno degli strumenti più potenti attraverso cui lo Stato orienta lo sviluppo economico e industriale, in particolare nei settori ad alta intensità tecnologica e a forte rilevanza strategica.

L'Ocse ha più volte sottolineato come il procurement pubblico debba oggi perseguire simultaneamente tre obiettivi: efficienza economica, integrità del processo decisionale e capacità di generare impatti di lungo periodo. In tale ottica, il procurement diventa una funzione di gestione strategica, che richiede capacità di analisi dei mercati, valutazione dei rischi, dialogo strutturato con gli operatori economici e integrazione tra dimensione tecnica, giuridica ed economica.

Questa trasformazione appare particolarmente rilevante nei settori caratterizzati da complessità sistemica, elevata incertezza tecnologica e forte interdipendenza tra pubblico e privato. In tali contesti, la rigidità delle procedure standardizzate può produrre effetti controintuitivi: aumento dei tempi decisionali, selezione subottimale delle soluzioni tecnologiche, deresponsabilizzazione del management e riduzione della capacità dello Stato di apprendere dall'esperienza. Il management

del procurement può, dunque, rilanciare la funzione di architettura di governance, nella quale la discrezionalità non viene eliminata ma regolata attraverso strumenti di accountability avanzata e la determinazione consolidata di processi amministrativi stratificati nel tempo viene superata.

Il settore della difesa rappresenta il caso paradigmatico di questa evoluzione. Qui il procurement non è mai neutrale: ogni decisione relativa al ciclo di vita degli acquisti incide, infatti, sulla sicurezza nazionale, sull'autonomia tecnologica, sulla politica industriale e sulle relazioni internazionali. La letteratura evidenzia come, in tali ambiti, la tradizionale separazione tra funzione amministrativa e funzione strategica risulti inefficiente. Emergono invece modelli di procurement fondati su forme di adaptive governance, nei quali norme, procedure e controlli accompagnano il processo decisionale lungo l'intero ciclo di vita del progetto e, in ultima istanza, del processo di acquisto.

In questo quadro, il ruolo del management pubblico si rafforza significativamente. L'attore istituzionale, a qualunque livello della catena di comando, non è più un mero esecutore di regole, ma un attore responsabile, chiamato a motivare le proprie scelte sulla base di analisi tecniche, valutazioni di rischio e obiettivi di interesse pubblico chiaramente esplicitati. La discrezionalità diventa così una risorsa da governare, non un'anomalia da reprimere.

Il public procurement nel settore della difesa rappresenta oggi, in definitiva, uno degli ambiti più sensibili e strategici dell'azione pubblica. Storicamente collocato ai

marginii delle ordinarie politiche di concorrenza e del mercato unico, esso è tornato al centro del dibattito istituzionale europeo e nazionale a seguito di una combinazione di fattori geopolitici, economici e tecnologici: il deterioramento del contesto di sicurezza internazionale, il conflitto russo-ucraino, la crescente instabilità ai confini dell'Unione europea e la necessità di rafforzare l'autonomia strategica europea.

Non vi è dubbio che il procurement della difesa si caratterizzi per una struttura intrinsecamente ibrida, nella quale convivono obiettivi di efficienza economica, esigenze di sicurezza nazionale, logiche industriali e vincoli geopolitici. Tale specificità ha, storicamente, giustificato un ampio ricorso alle deroghe, sia nel diritto europeo sia negli ordinamenti nazionali, in particolare attraverso il richiamo all'articolo 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che consente agli Stati membri di adottare misure ritenute necessarie alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza.¹

In questo contesto, il procurement della difesa non può più essere interpretato esclusivamente come procedura di acquisto, ma va considerato come strumento di politica pubblica. Le scelte di approvvigionamento incidono direttamente sulla struttura dell'industria nazionale ed europea, sulla resilienza delle catene di fornitura, sulla capacità di innovazione tecnologica e sulla sicurezza degli approvvigionamenti critici.

Non a caso, le più recenti iniziative europee – dal Fondo europeo per la difesa (Edf) fino agli strumenti emergenziali per il rafforzamento della base produttiva e tecnologica della difesa – collocano il procurement al centro di una strategia industriale esplicitamente orientata alla sicurezza.

Dal punto di vista economico-istituzionale, emerge una tensione strutturale tra due modelli. Da un lato, un approccio concorrenziale-procedurale, che mira a massimizzare efficienza allocativa, riduzione dei costi e accountability; dall'altro, un approccio strategico-industriale, che privilegia continuità produttiva, tutela delle capacità nazionali, partenariati di lungo periodo e sviluppo tecnologico. Nel settore della difesa, tale tensione non può essere risolta attraverso una mera applicazione meccanica delle regole degli appalti, ma richiede una governance sofisticata, robusta istituzionalmente e capace di integrare valutazioni economiche, industriali e strategiche.

In questa prospettiva, assume un ruolo centrale la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti della difesa. Il passaggio da una logica derogatoria a una logica di procurement strategico implica un rafforzamento delle competenze economiche e manageriali, oltretutto giuridiche, del personale pubblico coinvolto. La figura del responsabile del procedimento – oggi sempre più assimilabile a un project manager pubblico – è chiamata non solo a garantire la legittimità formale delle procedure, ma

1. L'art. 346 TFUE – Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea – disciplina le deroghe alle regole del mercato interno per motivi di sicurezza nazionale, consentendo agli Stati membri di non fornire informazioni sensibili e di adottare misure necessarie per la protezione degli interessi essenziali della propria sicurezza riguardo alla produzione o al commercio di armi e materiale bellico.

anche a valutare impatti di lungo periodo in termini di sicurezza, innovazione e valore pubblico.

Un ulteriore elemento di complessità riguarda il rapporto tra procurement della difesa e integrazione europea. La frammentazione dei mercati nazionali, la prevalenza di acquisti domestici e la limitata cooperazione transfrontaliera hanno indebolito, creando “stratificazioni comportamentali” degli attori pubblici, la competitività dell’industria europea rispetto ai principali attori globali. In questo senso, il procurement congiunto, i programmi multinazionali e la standardizzazione delle procedure rappresentano non solo strumenti di efficienza economica, ma vere e proprie leve di integrazione politica e strategica dell’Unione.

Il public procurement nel settore della difesa si configura oggi come snodo cruciale tra sicurezza, economia e governance pubblica. La sfida per le amministrazioni – e in particolare per quelle nazionali – non è semplicemente quella di “spendere meglio”, ma di spendere in modo strategico, coerente con gli obiettivi di sicurezza collettiva, autonomia tecnologica e rafforzamento della base industriale europea. In tale prospettiva, il procurement della difesa diventa una cartina di tornasole della capacità dello Stato di operare come attore strategico in un contesto globale sempre più instabile e competitivo.

Il procurement della difesa è uno dei campi in cui la distanza fra la normativa vigente e le esigenze reali del sistema-Paese è più evidente. Come accennato, l’Italia, come l’intero contesto europeo, si trova a

operare in un quadro trasformato: la sicurezza internazionale è stata ridefinita da conflitti ad alta intensità tornati nel cuore dell’Europa, da dinamiche di competizione per le tecnologie critiche, da una crescente instabilità delle catene di fornitura, dalla pervasività delle minacce ibride e cyber, nonché dalla necessità di rafforzare la resilienza industriale nazionale in settori a elevato contenuto strategico. In questo spazio complesso, le procedure tradizionali di acquisizione mostrano i loro limiti strutturali: lentezza, formalismo, incapacità di adattarsi ai tempi dell’innovazione tecnologica, scarsa coerenza con le logiche industriali, insufficiente protezione del decisore pubblico e, soprattutto, inadeguata capacità di assicurare risultati effettivi e non meramente conformi.

La gara classica, intesa come procedura aperta, rigidamente scandita e centrata prevalentemente sulla dimensione amministrativa del confronto concorrenziale, non rappresenta più lo strumento privilegiato per acquistare sistemi complessi. Il problema non è solo di rapidità operativa, benché essa costituisca una variabile cruciale in un mercato globale caratterizzato da cicli di innovazione sempre più brevi. Il problema è, soprattutto, di coerenza: la forma della gara tradizionale è poco adeguata a leggere la complessità tecnica dei prodotti, la delicatezza della loro integrazione, il peso della continuità del fornitore e la necessità di mantenere margini di discrezionalità tecnica connaturati alla valutazione strategica.

Per questo motivo, ciò che serve non è semplicemente una revisione procedurale, ma un vero cambio di paradigma: una

normativa più ampia e flessibile, radicata nei principi del nuovo Codice dei Contratti pubblici e coerente con le disposizioni europee, ma capace di tradurre questi principi in una governance innovativa, fondata sulla responsabilizzazione del management, sulla competenza tecnica, sulla valutazione in tempo reale e sull'introduzione di organismi indipendenti di verifica e contraddittorio. La legalità non deve più coincidere con la rigidità, ma con la tracciabilità; la trasparenza non deve più significare immobilismo, ma capacità di fertilizzare relazioni fra gli attori supportate da informazioni strumentali al miglioramento delle decisioni; il controllo non deve più essere esclusivamente ex ante o ex post, ma parte del processo fisiologico di decisione pubblica.

Le resistenze culturali della pubblica amministrazione italiana continuano a percepire la gara come il terreno "sicuro", l'unico in grado di offrire protezione reputazionale e legale al decisore. Questo atteggiamento deriva in gran parte da un sistema che disincentiva qualunque scelta innovativa per il timore di valutazioni più attente alla rigidità dell'aderenza formale a una procedura che alla qualità del risultato. È un circolo vizioso che limita la capacità dello Stato di perseguire l'interesse nazionale, specialmente nei settori a elevata complessità tecnologica.

Le fonti secondarie non aiutano a rompere questo schema. Le linee guida Anac (Autorità Nazionale Anticorruzione), pur costituendo uno strumento essenziale per garantire uniformità e presidio dei rischi, rimangono orientate a logiche di compliance. Esse forniscono indicazioni preziose su conflitti di interesse, trasparenza,

tracciabilità, prevenzione della corruzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, ma non offrono un modello operativo di governo strategico del procurement.

A livello europeo, il quadro è più evoluto. La Direttiva 2009/81/CE sugli appalti nei settori difesa e sicurezza riconosce da sempre la specialità di questo ambito e ammette ampie deroghe in presenza di esigenze strategiche. La Direttiva 2014/24/UE, pur riguardando principalmente il settore ordinario, prevede strumenti come il partenariato per l'innovazione, il dialogo competitivo e la procedura negoziata, che possono trovare applicazione nella difesa. Gli ultimi strumenti europei – dal programma Edirpa all'iniziativa Asap, fino alla nuova Strategia industriale della difesa 2024-2027 – spingono apertamente verso modelli collaborativi, velocità di integrazione, sviluppo congiunto e rafforzamento delle capacità industriali europee. In questo contesto, un approccio italiano più flessibile non sarebbe una violazione del quadro europeo, ma una sua compiuta realizzazione.

Il limite della gara tradizionale non deriva da una sua presunta illegittimità, ma dalla sua intrinseca inadeguatezza rispetto alle caratteristiche specifiche del settore defence. La prima ragione è la velocità dei cicli tecnologici, che evolvono con una rapidità straordinaria. Una gara aperta può richiedere da dodici a trentasei mesi, un tempo che spesso supera il ciclo di vita dell'innovazione tecnologica stessa. Durante questo periodo, un prototipo può diventare obsoleto, una piattaforma può venire sostituita da versioni più avanzate e il mercato può cambiare radicalmente.

La seconda ragione è la complessità tecnica. Il settore della difesa è caratterizzato da prodotti particolarmente sofisticati.² Una commissione giudicatrice ordinaria difficilmente possiede le competenze per valutare compiutamente tali prodotti. Ne consegue che la gara tradizionale – basata su capitolati rigidamente definiti e su criteri comparativi standardizzati – non può catturare la complessità reale del valore tecnologico. Il rischio è duplice: da un lato, acquistare soluzioni meno performanti; dall'altro, incentivare la presentazione di offerte che enfatizzano la conformità documentale più che la qualità sostanziale.

La terza ragione riguarda l'assetto industriale. Le tecnologie di difesa non sono fornite da mercati perfettamente concorrenziali: si tratta di mercati oligopolistici, spesso caratterizzati da pochi player globali, da interdipendenze produttive complesse, da supply chain nazionali da preservare e da una forte componente di sovranità tecnologica. La gara aperta, pensata per favorire la concorrenza, si confronta con un mercato in cui la concorrenza pura non esiste e non può esistere. Molte gare si chiudono con un solo partecipante o con offerte tecnicamente non comparabili.

La quarta ragione è la riservatezza. Molti elementi tecnici non possono essere divulgati attraverso i canali di pubblicità tipici delle gare ordinarie. Il livello di esposizione informativa che la gara richiede è incompatibile con il bisogno di protezione delle tecnologie critiche. Ne deriva un uso costante di deroghe che, tuttavia, vengono

spesso percepite come eccezioni, alimentando diffidenza invece di rafforzare la normalità di processi adeguati al contesto.

Infine, la quinta ragione riguarda la continuità della fornitura. Nel settore della difesa, la relazione con il fornitore è spesso più importante del prodotto stesso, perché implica assistenza tecnica, aggiornamenti, cybersecurity, integrazione con sistemi preesistenti, continuità di produzione e capacità di risposta immediata. Il fornitore non è un soggetto facilmente sostituibile: è parte integrante dell'ecosistema nazionale di sicurezza. La gara tradizionale, pensata per massimizzare il confronto competitivo, non riconosce questa continuità.

Il bisogno di un quadro normativo più ampio e flessibile non nasce con il disegno di indebolire i controlli, ma con quello di trasformarli in strumenti intelligenti capaci di accompagnare, anziché ostacolare, l'interesse pubblico. In questa visione, le tecniche di management assumono un ruolo centrale e si auspicano attori istituzionali pubblici strategici lungo l'intera linea di comando del settore della difesa, chiamati a prendere decisioni sempre più complesse, valutando scenari, rischi industriali, progressi tecnologici e opzioni contrattuali.

Perché questo avvenga, occorre riconoscere al management un margine di autonomia coerente con la responsabilità che gli si attribuisce. Oggi la discrezionalità è spesso percepita come una minaccia: ogni scelta non rigidamente formalizzata può essere interpretata come arbitraria. Questo

2. Spesso caratterizzati da interfacce multidominio, da componenti criptati, da algoritmi proprietari non divulgabili e da architetture integrate con sistemi Nato e UE.

conduce a comportamenti difensivi che producono, nella pubblica amministrazione, specifici paradossi: più norme, più vincoli, più rigidità, ma meno qualità decisionale. Inoltre, quadri normativi realmente flessibili non si limitano a consentire procedure alternative alla gara, ma definiscono un sistema organico in cui ruoli, responsabilità e strumenti dialogano tra loro. In tal senso, possono essere individuati alcuni passaggi cruciali per un riorientamento verso il management degli acquisti.

Il primo elemento è la definizione di un quadro normativo in cui il ricorso a procedure negoziate, partenariati per l'innovazione e accordi quadro non sia percepito come un'eccezione, ma come una modalità fisiologica di sviluppare la funzione aziendale del procurement nel settore della difesa. La normativa dovrebbe esplicitare in modo inequivocabile che, in questo settore, l'interesse strategico e la qualità tecnica prevalgono sulla rigidità della competizione formalizzata. Questa scelta non comporta una riduzione della trasparenza ma un suo più corretto riposizionamento.

Il secondo elemento riguarda la configurazione delle strutture di progetto nell'organizzazione complessiva. Il procurement della difesa richiede competenze multidisciplinari e non può essere gestito da un singolo responsabile unico del progetto (Rup) isolato. L'istituzione di task force composte da ingegneri, economisti, giuristi, esperti di cybersecurity, strateghi militari e specialisti di procurement è essenziale per garantire la qualità tecnica delle valutazioni. Tali gruppi dovrebbero operare con autonomia, ma in un perimetro normativo chiaro, con obblighi di

tracciamento digitale delle decisioni e con un dialogo costante con i comitati tecnici indipendenti.

Il terzo elemento consiste nel rafforzamento del ciclo di valutazione del progetto e del ciclo di vita dell'acquisto. La normativa dovrebbe introdurre strumenti come i capitolati prestazionali evolutivi, che consentano di aggiornare i requisiti tecnici in corso d'opera in funzione dell'evoluzione tecnologica. Il concetto tradizionale di capitolato chiuso è, infatti, inconciliabile con prodotti caratterizzati da aggiornamenti continui. Un modello evolutivo, accompagnato dalle verifiche concomitanti dei comitati tecnici, permette di conciliare certezza giuridica e innovazione.

Il quarto elemento riguarda il rapporto con il mercato. Una normativa flessibile dovrebbe riconoscere esplicitamente che il procurement della difesa non è un semplice acquisto, ma uno strumento di politica industriale. La disciplina degli appalti dovrebbe, quindi, prevedere meccanismi che favoriscano la continuità industriale, la crescita delle filiere nazionali, la cooperazione con gli altri Paesi europei e l'adattamento delle clausole contrattuali alle esigenze di sicurezza e resilienza.

In questo quadro, l'uso degli accordi quadro pluriennali diventa fondamentale, così come la possibilità di inserire clausole di adattamento degli indicatori chiave di prestazione tecnici sulla base delle valutazioni dei comitati indipendenti.

L'introduzione di un paradigma così avanzato comporta, inevitabilmente, una trasformazione culturale nella pubblica

amministrazione. Il procurement della difesa non deve più essere percepito come un insieme di adempimenti, ma come un processo strategico di investimento nell'interesse nazionale. Questa trasformazione richiede una formazione manageriale avanzata, la diffusione di una cultura del rischio ragionato, la capacità di leggere i mercati globali della tecnologia e una nuova postura nei confronti dei controlli. La capacità di documentare sistematicamente le proprie decisioni e la produzione di analisi comparative diventano elementi centrali. Ogni progetto si trasforma in una fonte di conoscenza che alimenta la capacità collettiva dell'amministrazione in modo pervasivo e continuo. Il controllo manageriale rafforza questa capacità di apprendimento e consente di evitare errori, correggere traiettorie e affinare le valutazioni per la presa di decisioni, anche sulla base dell'analisi dei rischi.

In questa cornice prospettica, il management del public procurement si configura come un sistema integrato di competenze, processi decisionali e meccanismi di accountability, finalizzati non solo al rispetto delle regole, ma al conseguimento di risultati sostanziali. Il passaggio paradigmatico è quello dalla compliance-based procurement a una performance-oriented procurement governance. Nel primo modello, tipico dei sistemi amministrativi di tradizione legalistica, la legittimità dell'azione pubblica è misurata prevalentemente sulla correttezza procedurale e sulla riduzione del rischio formale. Nel secondo, la legittimità è fondata sulla qualità delle decisioni, sulla capacità di motivazione tecnica, sulla tracciabilità delle scelte e sulla coerenza con gli obiettivi di policy.

Il procurement della difesa è oggi un crocevia decisivo per il futuro di ogni paese. In un mondo caratterizzato da instabilità, innovazione accelerata e competizione tecnologica globale, l'Italia non può lasciare che si cristallizzi oltre un sistema di public procurement fondato su modelli del passato. Il procurement pubblico così come tradizionalmente conosciuto e praticato, con le gare d'appalto deve diventare uno strumento tra molti, non più la via esclusiva, e la flessibilità interpretativa non è una rinuncia al controllo, ma la sua evoluzione. La vera garanzia di legalità non risiede nella rigidità procedurale, bensì nella qualità della motivazione, nella tracciabilità digitale, nel contraddittorio tecnico indipendente e nella responsabilità manageriale esercitata con competenza.

È la costruzione di un ecosistema decisionale che permette allo Stato di essere efficiente, rapido e innovativo. È un patto nuovo tra Stato, management e industria: uno spazio in cui responsabilità e competenza sostituiscono il formalismo come principale presidio di legalità, in virtù di una visione strategica capace di costruire una governance pubblica pronta ad affrontare le sfide attuali.

In prospettiva, la vera sfida non riguarda tanto l'estensione degli strumenti giuridici disponibili, quanto la capacità delle amministrazioni di costruire un management del procurement della difesa dotato di visione strategica, competenze specialistiche e responsabilità sostanziale. La difesa richiede strutture decisionali in grado di operare in condizioni di incertezza, integrare valutazioni tecnologiche, industriali

e geopolitiche e assumere decisioni motivate lungo l'intero ciclo di vita degli investimenti pubblici.

Il rafforzamento del management del procurement diventa, dunque, una condizione essenziale per trasformare la spesa per la difesa in una leva di sicurezza, innovazione e autonomia strategica. È in questo spazio – tra norma, organizzazione e capacità decisionale – che si gioca la credibilità futura dello Stato come attore strategico.

Il presente volume, segnatamente la sezione “Special Focus”, riprende e porta avanti la riflessione specifica sui processi di public procurement, dedicando attenzione, per la prima volta, all'ambito dell'Amministrazione Difesa. Nei due contributi dello Special Focus si evidenzia, plasticamente, tale connessione. In particolare, il primo contributo, dal titolo “La sostenibilità quale bussola strategica per orientare il procurement nel comparto della Difesa”, dopo aver esaminato l'evoluzione del concetto di “sostenibilità”, e aver posto l'accento sulla funzione strategica della contrattualistica pubblica, presenta un progetto di “contratto pubblico sostenibile” relativo all'approvvigionamento di uniformi militari, che è attività fondamentale per ogni forza armata, di qualsiasi paese. Rispetto a questo ipotizzato processo di procurement, gli Autori (Massaro, Caso, Carbone, Chiummo & D'Isanto) forniscono anche un'analisi Swot “tridimensionale” e fanno riferimento ad alcuni esempi di forze armate e forze di polizia straniere che hanno già adottato pratiche di Green public procurement (Gpp) e Social public procurement (Spp).

Soprattutto, da tale prefigurato (in ottica Gpp e Spp) appalto “innovativo”, emerge come le amministrazioni pubbliche, “creando la domanda pubblica di beni, servizi e lavori, e influenzando in tal modo il mercato, in veste di “early adopter” o di utente di lancio (...) possano contribuire *ab ovo* a realizzare prodotti o soluzioni che, oltre a soddisfare l'intrinseca esigenza, sono altresì in grado di conseguire quegli obiettivi accessori meritevoli di tutela, secondo i criteri e i principi dello sviluppo sostenibile”. Il secondo articolo dello “Special Focus”, dal titolo “La disciplina degli incentivi alle funzioni tecniche nel nuovo Codice dei Contratti pubblici: esame della norma e criticità in ambito Difesa e Sicurezza”, approfondisce l'attribuzione degli incentivi tecnici al personale della pubblica amministrazione coinvolto nelle procedure di affidamento di appalti e concessioni, come regolamentato dall'articolo 45 del nuovo Codice dei Contratti pubblici. Il contributo esplora sia l'aspetto teorico-normativo sia quello pratico-applicativo della norma con particolare riferimento al personale appartenente al comparto della Difesa e della Sicurezza, segnatamente a coloro che rivestono il grado di Colonnello o di Ufficiale Generale e gradi corrispondenti nonché al personale che riveste il grado di Maggiore e Tenente Colonnello e gradi equipollenti, che erano esclusi dalla possibilità di ricevere incentivi. Gli Autori (Anedda, Di Renzo, Esposito, Todaro & Varlese) esaminano la proposta di emendamento (di estensione della promozione di figure) approvata – ora costituisce l'articolo 11 della legge 4 aprile 2025, n. 42 – che ha ottimizzato “l'efficacia del sistema incentivante” adattandolo “alle specifiche esigenze del comparto della Difesa e della Sicurezza, assicurando il

rispetto degli obiettivi di modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione e la premialità del merito e della performance dei propri dipendenti coinvolti nelle procedure di affidamento di appalti e concessioni". Nella sezione "Dialoghi" della Rivista, il primo articolo, "Cultura organizzativa e cambiamento manageriale. Il caso della Scuola Normale Superiore", come già fatto da altri contributi, approfondisce il tema della formazione quale leva di sviluppo della cultura organizzativa, attraverso un'esperienza concreta di cambiamento organizzativo in un contesto universitario di eccellenza. Passaggio centrale di questo percorso (formativo) è il Manifesto della cultura organizzativa (della Scuola Normale Superiore), "vera e propria bussola operativa, capace di orientare i processi decisionali e la definizione delle priorità". Gli Autori (Periti & Muzzarelli) concludono la loro opera di ricostruzione mettendo in evidenza che "ogni processo di cambiamento – come quello realizzato a Pisa – deve mantenere una coerenza profonda con l'identità istituzionale dell'ente che lo promuove. Non si tratta di conformarsi a modelli esterni, bensì di rispettare la storia e valorizzare la specificità dell'organizzazione, rendendola più capace di affrontare le sfide future attraverso un equilibrio dinamico e consapevole tra tradizione e innovazione". Il secondo contributo (della sezione "Dialoghi") indaga la "Cybersecurity: il necessario rafforzamento delle competenze informatiche degli Enti locali. Un focus sui servizi a supporto prestati dalle società in house in materia di sicurezza, attraverso lo studio di casi concreti". L'Autrice (Rustichini) muove dalle diverse qualificazioni dell'attività di cybersecurity fornite dalla disciplina nazionale,

rispondendo alla domanda se tale attività è da considerarsi un servizio pubblico o un'attività strumentale. Precisa le caratteristiche intrinseche dell'attività di cybersecurity e del suo mercato, con un riferimento agli orientamenti giurisprudenziali e un focus sulle amministrazioni locali – che "dimostrano una propensione al ricorso all'istituto dell'in house providing" per tale servizio. Concludendo che devono dialogare "la normativa in materia di affidamenti in house, dove è presente uno strato di norme codificate negli anni, e la materia della cybersecurity"; soprattutto che "demonizzare l'in house providing, inquadrandolo come un abuso dell'autoproduzione, non sembra essere di aiuto". Il terzo e ultimo articolo, "Il Pnrr e lo stallo degli enti candidati: il caso del progetto Next Generation We della Fondazione Compagnia di San Paolo", analizza l'implementazione nel nostro Paese del piano Next Generation Eu (Ngeu), mettendo in evidenza il ruolo svolto dalle Fondazioni di origine bancaria nel superamento di alcune criticità come la carenza di personale specializzato. L'Autore (Roda) prende in considerazione il progetto "Next Generation We" (Ngwe) messo a punto (nel 2021) dalla Fondazione Compagnia di San Paolo con l'obiettivo di "offrire supporto agli enti pubblici nel Nord-Ovest Italia (ossia, le regioni Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta) nella progettazione di interventi rilevanti per il territorio, nell'acquisizione di competenze esterne e nel rafforzamento della loro struttura interna per gestire le opportunità di finanziamento messe a disposizione dal Pnrr". Nell'articolo è anche illustrato uno studio condotto dalla Fondazione sullo "stallo operativo" di alcuni progetti, tra quelli selezionati dalla Fondazione stessa,

che non ha avvalorato l'ipotesi di "una relazione strutturale costante tra le competenze accumulate (o meno) dagli enti o quelle richieste (o meno) dai progetti e il ritardo nell'emissione dei bandi".

I contributi di questo volume, indipendentemente dalla loro collocazione, confermano, che "con l'ascolto si coniuga la visione. È necessario pensare alla pubblica

amministrazione come a un sistema complesso al cui centro c'è l'uomo con tutte le sue difficoltà, le sue contraddizioni, i suoi valori. Interpretare l'interesse pubblico e le modalità attraverso le quali si disegnano, si sviluppano e si attuano i modelli di scelte pubbliche da parte di decisori politici, manager, professionisti e portatori d'interesse è la sfida" di RIPM.

Riferimenti Bibliografici

- Anac. Linee guida sulla qualificazione delle stazioni appaltanti.
- Edler, J., & Georghiou, L. (2021). Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side. Research Policy.
- European Commission (2023). Enhancing the European Administrative Space (ComPAct).
- European Commission (2024). A European Defence Industrial Strategy.
- European Commission (2024). Strategic Public Procurement in the European Union.
- European Defence Agency. Capability Development Plan and Defence Procurement.
- Mazzucato, M. (2023). *The Entrepreneurial State*. London: Penguin.
- Oecd (2023), *Public Procurement and Public Value*. Paris: Oecd Publishing.
- Oecd (2023). *Public Procurement for Innovation in Government*. Paris: Oecd Publishing.
- Oecd (2024). *Global Trends in Government Procurement*. Paris: Oecd Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2023). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Editorial

Edited by Luigi Fiorentino and Elisa Pintus***

Public procurement and Defense: strategic security, managerial responsibility, and regulatory flexibility in public administrations

* *Office of the Chairman of the Council of Ministers*

** *University Aosta Valley*

In the contemporary debate on the governance of public institutions, public procurement is no longer interpreted as a mere administrative function for the acquisition of goods and services, but rather as a strategic policy lever, capable of influencing market structure, technological innovation, the resilience of supply chains, and the creation of public value. International public governance literature converges in recognizing that public spending represents one of the most powerful tools through which the state directs economic and industrial development, particularly in highly technologically intensive and strategically important sectors.

The Oecd has repeatedly emphasized that public procurement today must simultaneously pursue three objectives: economic efficiency, integrity of the decision-making process, and the ability to generate long-term impact. From this perspective, procurement becomes a strategic management function, requiring market analysis, risk assessment, structured dialogue with economic operators, and integration of technical, legal, and economic dimensions.

This transformation appears particularly relevant in sectors characterized by systemic complexity, high technological uncertainty, and strong interdependence between the public and private sectors. In such contexts, the rigidity of standardized procedures can produce counterintuitive effects: increased decision-making times, suboptimal selection of technological solutions, de-accountability of management, and a reduction in the state's ability to learn from experience. Procurement management can, therefore, revitalize the governance architecture function, in which discretion is not eliminated

but regulated through advanced accountability tools, and the consolidated determination of administrative processes stratified over time is overcome.

The defense sector represents a paradigmatic case of this evolution. Procurement is never neutral here: every decision related to the procurement lifecycle impacts national security, technological autonomy, industrial policy, and international relations. The literature highlights how, in these fields, the traditional separation between administrative and strategic functions is inefficient. Instead, procurement models based on adaptive governance emerge, in which rules, procedures, and controls guide the decision-making process throughout the entire project lifecycle and, ultimately, the procurement process.

In this context, the role of public management is significantly strengthened. Institutional actors, at any level of the chain of command, are no longer mere enforcers of rules, but responsible actors, required to justify their decisions based on technical analyses, risk assessments, and clearly stated public interest objectives. Discretion thus becomes a resource to be governed, not an anomaly to be repressed.

Public procurement in the defense sector today represents, ultimately, one of the most sensitive and strategic areas of public action. Historically marginalized by conventional competition policies and the single market, it has returned to the center of European and national institutional debate following a combination of geopolitical, economic, and technological factors: the deteriorating international security

environment, the Russian Ukrainian conflict, growing instability at the European Union's borders, and the need to strengthen Europe's strategic autonomy.

There is no doubt that defense procurement is characterized by an intrinsically hybrid structure, combining economic efficiency objectives, national security requirements, industrial logic, and geopolitical constraints. This specificity has historically justified widespread use of derogations, both in European and national law, particularly through reference to Article 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which allows Member States to adopt measures deemed necessary to protect essential security interests.¹

In this context, defense procurement can no longer be interpreted solely as a purchasing process but must be considered as a public policy instrument. Procurement choices directly impact the structure of national and European industries, the resilience of supply chains, the capacity for technological innovation, and the security of critical supplies. It is no coincidence that the most recent European initiatives – from the European defense fund (Edf) to emergency instruments for strengthening the defense manufacturing and technological base – place procurement at the heart of an explicitly security-oriented industrial strategy.

From an economic and institutional perspective, a structural tension emerges

between two models. On the one hand, a competitive-procedural approach, which aims to maximize allocative efficiency, cost reduction, and accountability; on the other, a strategic-industrial approach, which prioritizes production continuity, the protection of national capabilities, long-term partnerships, and technological development. In the defense sector, this tension cannot be resolved through the mere mechanical application of procurement rules, but requires sophisticated, institutionally robust governance capable of integrating economic, industrial, and strategic considerations.

From this perspective, the administrative capacity of defense contracting authorities plays a central role. The shift from a derogation approach to a strategic procurement approach requires strengthening the economic, managerial, and legal skills of the public sector personnel involved. The procedure manager – now increasingly like a public project manager – is required not only to ensure the formal legitimacy of the procedures, but also to assess the long-term impacts in terms of security, innovation, and public value.

A further element of complexity concerns the relationship between defense procurement and European integration. The fragmentation of national markets, the prevalence of domestic purchases, and limited cross-border cooperation have weakened the competitiveness of European industry

1. Article 346 TFEU – Treaty on the functioning of the European Union – regulates derogations from internal market rules for reasons of national security, allowing Member States to withhold sensitive information and to take measures necessary to protect the essential interests of their security with regard to the production of or trade in arms and war material.

compared to major global players, creating “behavioral stratifications” among public actors. In this sense, joint procurement, multinational programs, and procedural standardization represent not only tools for economic efficiency, but also true levers for the political and strategic integration of the Union.

Public procurement in the defense sector today represents a crucial link between security, the economy, and public governance. The challenge for administrations, particularly national ones – is not simply to “spend better”, but to spend strategically, consistently with the objectives of collective security, technological autonomy, and strengthening Europe’s industrial base. From this perspective, defense procurement becomes a litmus test of the state’s ability to operate as a strategic player in an increasingly unstable and competitive global environment.

Procurement is one of the fields where the gap between current regulations and the actual need of the country is most evident. As mentioned, Italy, like the entire European context, finds itself operating in a transformed environment: international security has been redefined by high-intensity conflicts that have returned to the heart of Europe, by competition for critical technologies, by growing supply chain instability, by the pervasiveness of hybrid and cyber threats, as well as by the need to strengthen national industrial resilience in highly strategic sectors. In this complex space, traditional procurement procedures reveal their structural limitations: slowness, formalism, an inability to adapt to the pace of technological innovation, poor

consistency with industrial logic, insufficient protection for public decision-makers, and, above all, an inadequate ability to ensure effective, rather than merely compliant, results.

Traditional tenders, understood as open procedures, rigidly structured and primarily focused on the administrative aspect of competitive bidding, are no longer the preferred tool for purchasing complex systems. The issue is not simply one of operational speed, although this is a crucial variable in a global market characterized by increasingly short innovation cycles. The problem is, above all, one of consistency: the traditional tender format is poorly suited to understanding the technical complexity of products, the delicate nature of their integration, the importance of supplier continuity, and the need to maintain the margins of technical discretion inherent in strategic evaluation.

For this reason, what is needed is not simply a procedural overhaul, but a true paradigm shift: broader and more flexible legislation, rooted in the principles of the new Public Contracts Code and consistent with European provisions, but capable of translating these principles into innovative governance, based on management accountability, technical expertise, real-time evaluation, and the introduction of independent review and adversarial bodies. Legality must no longer equate with rigidity, but with traceability; transparency must no longer mean inaction, but the ability to foster relationships between stakeholders, supported by information instrumental to improving decisions; control must no longer be exclusively *ex ante*

or ex post, but part of the natural public decision-making process.

Cultural resistance within the Italian public administration continues to perceive tenders as the “safe haven”, the only way to offer reputational and legal protection to decision-makers. This attitude stems largely from a system that discourages any innovative choices, fearing that evaluations will focus more on the rigidity of formal adherence to a procedure than on the quality of the outcome. This vicious cycle limits the state’s ability to pursue national interest, especially in highly technologically complex sectors.

Anac (National Anti-Corruption Authority) guidelines, while an essential tool for ensuring uniformity and risk management, remain compliance oriented. They provide valuable guidance on conflicts of interest, transparency, traceability, corruption prevention, and contracting authority qualifications, but they do not offer an operational model for strategic procurement governance.

At the European level, the framework is more advanced. Directive 2009/81/EC on defense and security procurement has always recognized the specificity of this field and allows for broad exemptions for strategic needs. Directive 2014/24/EU, while primarily addressing the ordinary sector, provides for tools such as innovation partnerships, competitive dialogue, and negotiated procedures, which can be applied to defense. The latest European

instruments – from the Edirpa program to the Asap initiative, and the new Defense Industrial Strategy 2024-2027 – openly push for collaborative models, accelerated integration, joint development, and strengthening of European industrial capabilities. In this context, a more flexible Italian approach would not be a violation of the European framework, but rather its complete implementation.

The limitation of traditional competitive bidding stems not from its alleged illegitimacy, but from its intrinsic inadequacy with respect to the specific characteristics of the defense sector. The first reason is the speed of technological cycles, which evolve with extraordinary rapidity. An open competitive bidding process can take from twelve to thirty-six months, a time that often exceeds the life cycle of technological innovation itself. During this period, a prototype can become obsolete, a platform can be replaced by more advanced versions, and the market can change radically.

The second reason is technical complexity. The defense sector is characterized by particularly sophisticated products.² A standard judging panel rarely possesses the expertise to fully evaluate such products. Consequently, traditional tenders – based on rigidly defined specifications and standardized comparison criteria – cannot capture the true complexity of technological value. The risk is twofold: on the one hand, purchasing fewer performing solutions; on the other, incentivizing the submission of

2. Often characterized by multi-domain interfaces, encrypted components, proprietary, undisclosed algorithms, and architectures integrated with Nato and EU systems.

bids that emphasize document compliance over substantive quality.

The third reason concerns the industrial structure. Defense technologies are not supplied by perfectly competitive markets: they are oligopolistic markets, often characterized by a few global players, complex production interdependencies, and supply chains. National chains must be preserved and a strong element of technological sovereignty. The open tender, designed to foster competition, faces a market where pure competition does not and cannot exist. Many tenders end with only one bidder or with technically incomparable offers.

The fourth reason is confidentiality. Many technical elements cannot be disclosed through the advertising channels typical of ordinary tenders. The level of information disclosure required by the tender is incompatible with the need to protect critical technologies. This results in the constant use of exemptions, which, however, are often perceived as exceptions, fueling mistrust rather than reinforcing the normality of processes appropriate to the context.

Finally, the fifth reason concerns supply continuity. In the defense sector, the relationship with the supplier is often more important than the product itself, because it involves technical support, updates, cybersecurity, integration with pre-existing systems, production continuity, and immediate response capability. The supplier is not an easily replaceable entity: it is an integral part of the national security ecosystem. Traditional tenders, designed to maximize competitiveness, do not recognize this continuity.

The need for a broader and more flexible regulatory framework arises not from the desire to weaken controls, but rather to transform them into intelligent tools capable of supporting, rather than hindering, the public interest. In this vision, management techniques assume a central role, and strategic public institutional actors are advocated along the entire defense sector chain of command, called upon to make increasingly complex decisions, evaluating scenarios, industrial risks, technological advances, and contractual options.

For this to happen, management must be granted a degree of autonomy consistent with the responsibilities assigned to it. Today, discretion is often perceived as a threat: any decision not strictly formalized can be interpreted as arbitrary. This leads to defensive behaviors that produce specific paradoxes in public administration: more regulations, more constraints, more rigidity, but less quality decision-making. Furthermore, truly flexible regulatory frameworks do not simply allow alternative procedures to competitive bidding, but define a comprehensive system in which roles, responsibilities, and tools interact. In this sense, several crucial steps can be identified for reorientation toward procurement management.

The first element is the definition of a regulatory framework in which the use of negotiated procedures, innovation partnerships, and framework agreements is not perceived as an exception, but as a natural way to develop the corporate procurement function in the defense sector. The legislation should unequivocally clarify that, in this sector, strategic interest and technical

quality prevail over the rigidity of formalized competition. This choice does not entail a reduction in transparency, but rather a more appropriate repositioning.

The second element concerns the configuration of project structures within the overall organization. Defense procurement requires multidisciplinary expertise and cannot be managed by a single, isolated Project Manager (Rpm). Establishing task forces composed of engineers, economists, lawyers, cybersecurity experts, military strategists, and procurement specialists is essential to ensure the technical quality of assessments. These groups should operate autonomously, but within a clear regulatory framework, with digital decision-making requirements and ongoing dialogue with independent technical committees.

The third element involves strengthening the project evaluation cycle and the procurement lifecycle. The legislation should introduce tools such as evolving performance specifications, which allow technical requirements to be updated during construction in line with technological developments. The traditional concept of closed specifications is, in fact, incompatible with products characterized by continuous updates. An evolving model, accompanied by concurrent reviews by technical committees, allows for the reconciliation of legal certainty and innovation.

The fourth element concerns the relationship with the market. Flexible legislation should explicitly recognize that defense procurement is not a simple purchase, but an industrial policy tool. Procurement regulations should therefore include mechanisms

that foster industrial continuity, the growth of national supply chains, cooperation with other European countries, and the adaptation of contractual clauses to security and resilience requirements.

In this context, the use of multiannual framework agreements becomes essential, as does the possibility of including clauses for adapting technical key performance indicators based on assessments by independent committees.

The introduction of such an advanced paradigm inevitably entails a cultural transformation within public administration. Defense procurement must no longer be perceived as a set of formalities, but as a strategic investment process in the national interest. This transformation requires advanced managerial training, the dissemination of a culture of reasoned risk, the ability to understand global technology markets, and a new posture toward controls. The ability to systematically document decisions and produce comparative analyses becomes key elements. Each project becomes a source of knowledge that pervasively and continuously fuels the administration's collective capacity. Managerial control strengthens this learning capacity and allows for the avoidance of errors, correction of trajectories, and refinement of decision-making assessments, also based on risk analysis.

Within this perspective, public procurement management is configured as an integrated system of skills, decision-making processes, and accountability mechanisms, aimed not only at complying with the rules but also at achieving substantial

results. The paradigm shift is from compliance-based performance-oriented procurement governance. In the first model, typical of administrative systems with a legalistic tradition, the legitimacy of public action is measured primarily by procedural correctness and the reduction of formal risk. In the second, legitimacy is based on the quality of decisions, the ability to provide technical justification, the traceability of choices, and consistency with policy objectives.

Defense procurement is today a crucial crossroads for the future of every country. In a world characterized by instability, accelerated innovation, and global technological competition, Italy cannot allow a public procurement system based on past models to stagnate. Public procurement, as traditionally known and practiced, with tenders, must become one tool among many, no longer the exclusive route. Flexibility in interpretation is not a renunciation of control, but its evolution. The true guarantee of legality lies not in procedural rigidity, but in the quality of reasoning, digital traceability, independent technical adversarial proceedings, and competently exercised managerial responsibility.

It involves building a decision-making ecosystem that allows the state to be efficient, rapid, and innovative. It is a new pact between the state, management, and industry: a space where responsibility and expertise replace formalism as the primary safeguard of legality, by virtue of a strategic vision capable of building public governance ready to address current challenges.

Looking ahead, the real challenge lies not so much in the scope of available legal instruments, but rather in the administration's ability to build a defense procurement management system with strategic vision, specialized skills, and substantial accountability. Defense requires decision-making structures capable of operating under conditions of uncertainty, integrating technological, industrial, and geopolitical assessments, and making informed decisions throughout the entire life cycle of public investments.

Strengthening procurement management, therefore, becomes an essential prerequisite for transforming defense spending into a lever for security, innovation, and strategic autonomy. It is in this space – between regulation, organization, and decision-making capacity – that the state's future credibility as a strategic player is at stake.

This volume, especially the “Special Focus” section, resumes and carries forward the specific reflection on public procurement processes, dedicating attention, for the first time, to the Defence Administration. This connection is clearly highlighted in the two contributions of the Special Focus. In particular, the first contribution, entitled “Sustainability as a Strategic Compass for Defense procurement”, after having examined the evolution of the concept of “sustainability”, and having placed the emphasis on the strategic function of public contracts, presents a project for a “sustainable public contract” relating to the procurement of military uniforms, which is a fundamental activity for every armed force, of

any country. With respect to this hypothesized procurement process, the Authors (Massaro, Caso, Carbone, Chiummo & D'Isanto) also provide a “three-dimensional” Swot analysis and refer to some examples of foreign armed forces and police forces that have already adopted Green Public Procurement (Gpp) and Social Public Procurement (Spp) practices. Above all, from this prefigured (from a Gpp and Spp perspective) “innovative” procurement, it emerges that public administrations, “by creating public demand for goods, services and works, and thus influencing the market, as an “early adopter” adopter “or launch user (...) can contribute *ab ovo* to the creation of products or solutions that, in addition to satisfying the intrinsic need, are also capable of achieving those accessory objectives worthy of protection, according to the criteria and principles of sustainable development”. The second article of the “Special Focus”, entitled “The regulation of incentives for technical functions in the new Public Contracts Code: examination of the law and critical issues in the Defence and Security sector”, examines in depth the attribution of technical incentives to public administration personnel involved in the awarding of contracts and concessions, as regulated by Article 45 of the new Public Contracts Code. The contribution explores both the theoretical-regulatory and the practical-application aspects of the law with particular reference to personnel belonging to the Defence and Security sector, in particular those holding the rank of Colonel or General Officer and corresponding ranks as well as personnel holding the rank of Major and Lieutenant Colonel and equivalent ranks, who were previously excluded from the possibility of

receiving incentives. The Authors (Anedda, Di Renzo, Esposito, Todaro & Varlese) examine the approved amendment proposal (extending the promotion of positions) – now Article 11 of Law No. 42 of 4 April 2025 – which has optimized “the effectiveness of the incentive system” by adapting it “to the specific needs of the Defense and Security sector, ensuring compliance with the Administration’s modernization and digitalization objectives and rewarding the merit and performance of its employees involved in procurement and concession procedures”. In the “Dialogues” section of the Journal, the first article, “Organizational culture and managerial Change. The Case of the Scuola Normale Superiore”, as has been done by other contributors, explores the topic of training as a lever for developing organizational culture, through a concrete experience of organizational change in a leading university context. A central step in this (educational) journey is the Manifesto of Organizational Culture (of the Scuola Normale Superiore), “a true operational compass, capable of guiding decision-making processes and prioritizing”. The Authors (Periti & Muzzarelli) conclude their reconstruction by highlighting that “any process of change – like the one implemented in Pisa – must maintain a profound coherence with the institutional identity of the institution promoting it. It’s not about conforming to external models, but rather respecting history and enhancing the organization’s uniqueness, making it more capable of addressing future challenges through a dynamic and informed balance between tradition and innovation”. The second contribution (in the “Dialogues” section) explores “Cybersecurity: the necessary

strengthening of local government IT skills. A focus on the support services provided by in-house security firms, through case studies”. The Author (Ruschini) begins with the various definitions of cybersecurity activity provided by national legislation, answering the question of whether this activity should be considered a public service or an instrumental activity. She clarifies the intrinsic characteristics of cybersecurity activity and its market, with reference to case law and a focus on local administrations – which “demonstrate a propensity to resort to in-house provisioning” for this service. She concludes that “the legislation on in-house procurement, where there is a layer of rules codified over the years, and the cybersecurity sector must be in dialogue”; above all, that “demonizing in-house provisioning, framing it as an abuse of self-production, does not appear to be helpful”. The third and final article, “The Nrpp and the stalemate of candidate institutions: The case of the Compagnia di San Paolo Foundation’s Next Generation We Project”, analyzes the implementation of the Next Generation Eu (Ngeu) plan in Italy, highlighting the role played by banking foundations in overcoming critical issues such as the shortage of specialized personnel. The Author (Roda) examines the

“Next Generation We” (Ngwe) project, developed in 2021 by the Compagnia di San Paolo Foundation with the aim of “offering support to public bodies in Northwest Italy (i.e., the Piedmont, Liguria, and Valle d’Aosta regions) in designing interventions relevant to the territory, acquiring external expertise, and strengthening their internal structure to manage the funding opportunities made available by the Nrpp”. The article also illustrates a study conducted by the Foundation on the “operational stalemate” of some projects, among those selected by the Foundation itself, which did not support the hypothesis of “a constant structural relationship between the skills accumulated (or not) by the institutions or those required (or not) by the projects and the delay in issuing calls for proposals”.

The contributions in this volume, regardless of their location, confirm that “listening combines with vision. It is necessary to think of public administration as a complex system centered on people with all their difficulties, contradictions, and values. Interpreting the public interest and the ways in which public choice models are designed, developed, and implemented by policymakers, managers, professionals, and stakeholders is RIPM’s challenge”.

Bibliographic References

- Anac. Guidelines on the qualification of contracting authorities.
- Edler, J., & Georghiou, L. (2021). Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side. Research Policy.
- European Commission (2023). Enhancing the European Administrative Space (ComPAct).
- European Commission (2024). A European Defense Industrial Strategy.
- European Commission (2024). Strategic Public Procurement in the European Union.
- European Defense Agency. Capability Development Plan and Defense Procurement.
- Mazzucato, M. (2023). *The Entrepreneurial State*. London: Penguin.
- Oecd (2023), *Public Procurement and Public Value*. Paris: Oecd Publishing.
- Oecd (2023). *Public Procurement for Innovation in Government*. Paris: Oecd Publishing.
- Oecd (2024). *Global Trends in Government Procurement*. Paris: Oecd Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2023). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Special Focus

**Public procurement e Difesa:
sicurezza strategica,
responsabilità manageriale
e flessibilità normativa
nelle amministrazioni pubbliche**

*Public procurement and
Defense: strategic security,
managerial responsibility,
and regulatory flexibility
in public administrations*

La sostenibilità quale bussola strategica per orientare il procurement nel comparto della Difesa

Sustainability as a Strategic Compass for Defense procurement

Angelo Massaro, Francesca Caso**, Daniela Carbone***, Giuseppe Chiummo****,
Francesco D'Isanto******

** Arma dei Carabinieri*

*** Marina Militare*

**** Arma dei Carabinieri*

***** Arma dei Carabinieri*

****** Marina Militare*

Il presente contributo è stato elaborato nel 2024, come project work, nell'ambito del Master di II Livello in "Gestione degli approvvigionamenti e degli appalti" inserito nell'Offerta formativa del Centro per la Formazione Logistica Interforze (Ce.FLI) ed erogato dall'Università Luiss "Guido Carli" di Roma.

Le opinioni espresse in questo articolo sono degli autori e non rappresentano o impegnano le Istituzioni di appartenenza.

Abstract

“Our biggest challenge in this new century is to take an idea that seems abstract: sustainable development” said Nobel Prize Kofi Annan in the early 2000s. Since that declaration, sustainability has increasingly taken on clear principles of concreteness, fostering a profitable “comprehensive approach” in the common understanding of businesses and stakeholders at all levels to pay attention to social and environmental issues. The “sustainable approach”, in fact, should be the strategic compass with which even Public Administrations – of which the Defence sector represents a portion – orient their choices and criteria – primarily environmental and social – in public procurement, thus achieving Sustainable Public Procurement (Spp). In line with this change, the present work aims to define some tools to guide Defence procurement towards sustainability. Initially, the evolution of the concept of “sustainability” as “sustainable development” is examined, between environmental protection and economic growth. Subsequently, emphasis is placed on the strategic function of public procurement as a potential driver to address challenges; a catalyst for changes and reforms, a lever of public policies; a stimulus for the social and entrepreneurial fabric, and consequently, a booster for the national economic system. Finally, a project for a “sustainable public contract” valid for all Armed Forces is designed: the procurement of military uniforms. The project is developed using innovative negotiation tools made available by the new Procurement Code. In this context, the centrality of virtuous management decision-making and the “comprehensive approach”, aimed at involving and empowering the multitude of actors and utilizing all the tools of the Public Procurement dashboard available, is highlighted.

Keywords: Armed Forces, Sustainable development, Sustainable Public Procurement, Procurement Code, Comprehensive approach.

Introduzione

Il tema della sostenibilità ha assunto un ruolo cruciale nell’ambito delle attività di impresa, stimolando nel tempo un proficuo “*comprehensive approach*” – dalle scelte di pianificazione strategica alla gestione operativa di attività e processi – nel sentire comune di stakeholder di ogni livello a porre attenzione alle tematiche sociali e ambientali. Il “*sustainable approach*”, invero, dovrebbe essere la bussola strategica con cui anche le pubbliche amministrazioni – di cui il comparto Difesa rappresenta una porzione – orientano le scelte e i criteri – *in primis* ambientali e sociali – nell’ambito degli appalti pubblici, addivenendo, così, a un Sustainable Public Procurement (Spp). Innestandosi in tale cambiamento, col presente paper si intende definire alcuni strumenti per orientare il procurement della Difesa verso logiche di sostenibilità.

Pregiudizialmente si esamina l’evoluzione del concetto di “sostenibilità” come “sviluppo sostenibile”, tra tutela dell’ambiente e crescita economica, passando in rassegna i *milestone* normativi e di policy nell’ambito delle principali istituzioni e organizzazioni internazionali ed europee.

Si pone, poi, l'accento sulla funzione strategica della contrattualistica pubblica quale potenziale *driver* per affrontare le sfide; catalizzatore di cambiamenti e riforme, leva di politiche pubbliche; stimolo del tessuto sociale e imprenditoriale e, conseguentemente, volano del sistema economico nazionale.

Infine, viene presentato un progetto di “contratto pubblico sostenibile” valido per tutte le Forze Armate: l'approvvigionamento di uniformi militari.

Il progetto è sviluppato impiegando strumenti di negoziazione innovativi resi disponibili dal nuovo Codice dei Contratti pubblici.

Attraverso un coinvolgimento preliminare e cruciale degli stakeholder, la “dimensione sostenibilità” viene vagliata e valorizzata in ogni fase del ciclo dell'approvvigionamento dell'appalto: qualificazione degli operatori economici (i.e. requisiti); definizione delle specifiche tecniche (e.g. Cam); valutazione delle offerte (e.g. criteri premiali, valutazione sulla base del ciclo di vita); esecuzione (e.g. definizione dei requisiti, inserimento di specifiche clausole contrattuali, strumenti per il monitoraggio dei risultati conseguiti).

In tale ambito, viene messa in risalto la centralità del processo decisionale virtuoso di management e del “*comprehensive approach*”, mirato a coinvolgere e responsabilizzare la molteplicità di attori (decisori politici, manager pubblici, portatori d'interesse, business community) e a utilizzare tutti gli strumenti del cruscotto di public procurement disponibili (economici, giuridici, gestionali e organizzativi).

1. Concetto di “sostenibilità” come sviluppo sostenibile, tra tutela dell'ambiente e crescita economica

Da un punto di vista storico-evolutivo, il concetto di sostenibilità è stato formulato in occasione della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente del 1972, ma ha preso corpo solamente a partire dal 1987, quando la pubblicazione del cosiddetto *Rapporto Brundtland (Our Common Future)*¹ ha chiarito gli obiettivi dello sviluppo sostenibile, introducendo i tre pilastri o principi della sostenibilità ambientale, sociale ed economica,

1. Il Rapporto Brundtland è un documento in cui, per la prima volta, è stato introdotto il concetto di sviluppo sostenibile. Esso constatava che i punti critici e i problemi globali dell'ambiente sono dovuti alla grande povertà del Sud e ai modelli di produzione e di consumo non sostenibili del Nord. Il Rapporto evidenziava la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente. Questa strategia è stata definita come “sustainable development”, tradotto con “sviluppo sostenibile”.

noti anche come *Environmental, Social, Governance (Esg)*² e definendo la sostenibilità quale condizione dello sviluppo in grado di “assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri”.

Questa definizione non fa riferimento solo all’aspetto ambientale, ma pone l’accento su aspetti e tematiche economiche e sociali.

La sostenibilità sociale implica l’attenzione verso il bene delle persone e delle comunità, per la promozione di sistemi e politiche in grado di ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche, mirando a creare società inclusive, volte a garantire il benessere a lungo termine.³

La sostenibilità ambientale è influenzata da diversi fattori che possono avere un impatto significativo sull’equilibrio ecologico e sulla capacità del pianeta di sostenere la vita.

La sostenibilità economica definisce un sistema per cui le attività economiche vengono poste in essere in modo tale da tutelare il benessere economico proiettato nel tempo, creando un costante equilibrio tra crescita economica, efficienza delle risorse, uguaglianza sociale e stabilità nel settore finanziario.

Esiste, poi, un altro pilastro della sostenibilità, inteso come punto centrale di un triangolo che unisce gli altri tre: il pilastro etico, che fa riferimento all’obiettivo di garantire equità sociale, ponendo l’accento sull’importanza di creare una società in cui tutti gli individui abbiano accesso equo alle opportunità e ai benefici dello sviluppo economico.

Un vero e proprio piano d’azione verso la transizione allo sviluppo sostenibile per le persone, il pianeta e la prosperità è rappresentato dall’*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*,⁴ sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 paesi delle Nazioni Unite, tra cui l’Italia,

-
2. Gli Esg sono le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile, “aspetti inscindibili”, come li ha definiti Carmine Trecroci, Professore ordinario del Dipartimento di Economia e Management dell’Università degli Studi di Brescia e coordinatore del programma UniBS Sostenibile.
 3. In questo contesto riteniamo importante citare Bowen ed Elkington, che introducono e sviluppano il concetto di responsabilità sociale di impresa (Rsi), mettendone in evidenza l’importanza. La responsabilità sociale è stata definita da Howard Bowen – considerato il padre della *corporate responsibility* – nel 1953, in “responsabilità sociale ed etica”, come insieme degli obblighi morali e personali che il datore di lavoro deve seguire, considerando l’esercizio di politiche, decisioni o linee d’azione in termini di obiettivi e valori desiderati dalla società. Nel 1994, lo scrittore John Elkington, per incoraggiare le aziende a includere le performance sociali, ambientali ed economiche nel quadro amministrativo, accolse il concetto di responsabilità sociale.
 4. “La nuova Agenda è una promessa da parte dei leader a tutte le persone in tutto il mondo. È un’Agenda per le persone per sradicare la povertà in tutte le sue forme, un’Agenda per il Pianeta, la nostra casa”, così Ban Ki-Moon, Segretario Generale delle Nazioni Unite. “È la prima volta che i leader mondiali si impegnano in uno sforzo e in un’azione

per condividere l'impegno a garantire un presente e un futuro migliore al nostro pianeta e alle persone che lo abitano. L'agenda definisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals – Sdg*), da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 target, che rappresentano una bussola per porre il mondo su un sentiero sostenibile. Il processo di cambiamento del modello di sviluppo viene monitorato attraverso i goal, i target e oltre 240 indicatori.⁵

L'Agenda 2030 contiene un chiaro giudizio sull'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo⁶ ed è basata su cinque concetti chiave, le cinque “P”⁷ dello sviluppo sostenibile, chiarendo che le tre dimensioni dello sviluppo (economica, ambientale e sociale) sono strettamente correlate tra loro.

Ciascun obiettivo non può essere considerato in maniera indipendente ma deve essere perseguito sulla base di un approccio sistemico, che tenga in considerazione le reciproche interrelazioni e non si ripercuota con effetti negativi su altre sfere dello sviluppo. Solo la crescita integrata di tutte e tre le componenti consentirà il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.⁸

2. Contratti pubblici tra vincolo di scopo, paradigma della sostenibilità e orientamento al valore pubblico

Alle pubbliche amministrazioni, essendo soggetti sottoposti alla disciplina del Codice dei Contratti pubblici (adottato con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36), non è data la possibilità di poter scegliere liberamente le parti contrattuali. Il motivo principale è quello di garantire la trasparenza dei vari passaggi necessari per addivenire alla stipulazione del

comune attraverso un'agenda politica così vasta ed universale”.

5. Rispetto a tali parametri, ciascun paese viene valutato periodicamente in sede Onu e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali.
6. *“Siamo determinati a fare passi audaci e trasformativi che sono urgentemente necessari per portare il mondo sulla strada della sostenibilità e della resilienza. Nell'intraprendere questo grande viaggio collettivo, promettiamo che nessuno verrà lasciato indietro”* (Onu, Agenda 2030).
7. Persone: eliminare fame e povertà in tutte le forme per garantire dignità e uguaglianza. Prosperità: garantire vite prospere e piene in armonia con la natura. Pace: promuovere società pacifiche, giuste e inclusive. Partnership: implementare l'Agenda attraverso solide partnership. Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima per le generazioni future.
8. Gli *Sdg* sono universali e fanno riferimento a temi e problematiche comuni a tutte le nazioni. Ogni paese deve riuscire a realizzare una propria strategia di sviluppo sostenibile che consenta di raggiungere gli *Sdg* e a rendicontare i propri risultati all'Onu. All'interno dei paesi serve un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico, dalla società civile alle istituzioni filantropiche, dalle università e centri di ricerca agli operatori dell'informazione e della cultura: per abbracciare lo sviluppo in ogni sua parte è fondamentale l'impegno di tutti.

contratto, in modo che sia rispettato il principio della par condicio ed evitare comportamenti non conformi all'interesse generale, rappresentando il contratto pubblico uno strumento volto a perseguire i fini pubblici che sono normativamente assegnati loro.

Ne consegue che l'obiettivo primario e inderogabile della contrattualistica pubblica vada individuato nel soddisfacimento degli interessi specifici delle amministrazioni, ove per interesse specifico dell'amministrazione si intende l'obiettivo primario che induce l'amministrazione a rivolgersi al mercato per ottenere beni, servizi e lavori (in tal senso, cfr. Cons. St. sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7053). Queste, però, oltre ai propri interessi specifici, devono (o quantomeno dovrebbero più possibile) perseguire una serie ulteriori di interessi di natura sociale e ambientale (cosiddetti interessi orizzontali), che necessitano di armonizzarsi e integrarsi con i primi.

Negli articoli del Codice dedicati ai principi generali, non vi sono, però, riferimenti allo sviluppo sostenibile o sostenibilità ambientale né alla tutela dell'ambiente.

Il legislatore europeo ha ritenuto non opportuno, *“in ragione delle sensibili differenze tra i singoli settori e mercati”*, *“fissare requisiti obbligatori generali per gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione”* (si pensi al considerando 95 Direttiva n. 2014/24/UE).

Questo approccio generale di tipo *“non mandatory”*, tuttavia, trova diverso approccio in alcuni settori (e.g. settore dell'efficienza energetica, etc.) in cui, invece, l'intervento del legislatore europeo è di tipo *“mandatory”*, prevedendo l'obbligo di inserimento di criteri sociali e ambientali.

In tale tenue sfondo normativo, il legislatore nazionale ha optato, con il d. lgs. 50/2016 prima (il “vecchio” Codice dei Contratti) e con il d. lgs. 36/2023 poi, per un approccio più rigoroso rispetto a quello europeo.

Tuttavia, se con il d. lgs. 50/2016 si affermava la regola secondo cui *“[...] il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico [...]”*, nessun riferimento in tal senso è contenuto nel d. lgs. 36/2023.

La mancata espressa previsione relativa a sviluppo sostenibile e sostenibilità ambientale non inficia, comunque, la complessiva interpretazione del testo in quanto, tra le disposizioni del Codice riportanti i principi cui l'attività amministrativa deve conformarsi, vi sono diversi (ancorché pochi) riferimenti a tali tematiche.

In tal senso, la disposizione più rilevante è, indubbiamente, quella contenuta nell'articolo 57 del Codice che, al comma 2, impone alle stazioni appaltanti di inserire *“nella*

documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi” adottati con Decreto Ministeriale, nonché di tenere in considerazione i criteri ambientali minimi premianti ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Inoltre, le stazioni appaltanti possono inserire condizioni di esecuzione dei contratti attinenti a esigenze sociali e ambientali.

Il quadro normativo è arricchito dal dettato costituzionale che, a seguito della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha modificato sia l'articolo 9 Cost., introducendo il concetto che la Repubblica (e, dunque, tutti gli enti della Repubblica) *“tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”* sia l'articolo 41 Cost. che, modificato, sancisce *“che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, altresì alla salute e all'ambiente [...] La Legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”*.

Appare evidente, dalla lettura combinata delle disposizioni del Codice e della Carta costituzionale, che il principio dello sviluppo sostenibile e della sostenibilità ambientale non può che costituire, anche in un'ottica già ampiamente ipotizzata in ambito dottrinale, non più una deroga al principio di economicità bensì un elemento che è parte integrante e inderogabile dello stesso.⁹

Nel 2023 sono state avviate procedure di affidamento di contratti pubblici, per un importo complessivo di circa 374 miliardi di euro.¹⁰ È innegabile, pertanto, che i contratti pubblici assumano, per il sistema Paese, un ruolo estremamente rilevante, rappresentando uno strumento di indiscusso impulso alla crescita dell'economia nazionale. Altrettanto innegabile è, però, che la crescita economica e, in un'ottica più ampia, la crescita della società e dello Stato, non possa prescindere da considerazioni di tipo sociale e ambientale, soprattutto in un periodo storico-culturale in cui grande attenzione è rivolta a tali tematiche.

Le pubbliche amministrazioni sono chiamate, esse stesse, a rendersi propositive e protagoniste di una strategia di sviluppo sostenibile mediante la propria attività contrattuale, fungendo da stimolo per mercato e imprese e, quindi, per la società nel suo complesso.

A tal proposito, la Pa ha la possibilità, mediante apposite previsioni nei documenti di gara, di determinare un effetto leva sul mercato, tale da essere un indicatore per gli operatori

9. In tal senso, cfr. Massera, Alberto & Merloni, Francesco (2021). L'eterno cantiere del Codice dei Contratti pubblici. *Diritto pubblico*, 2.

10. Fonte: <https://www.dati.anticorruzione.it> (accesso effettuato il 30 aprile 2024).

economici che dovranno adeguarsi alle richieste della medesima, innescando una virtuosa diffusione di nuove tecnologie e di prodotti migliori sotto il profilo ambientale e sociale.

Alla Pa è attribuito, dunque, il necessario ruolo, nell'ambito degli appalti pubblici, di farsi mezzo di diffusione di buone pratiche, ponendo attenzione a questi aspetti durante tutte le fasi della procedura di appalto, dall'affidamento all'esecuzione del contratto.

Molteplici sono gli strumenti di cui le amministrazioni possono disporre, affinché i contratti pubblici siano da stimolo per un cambiamento nella direzione della sostenibilità.

Uno strumento molto utile, in tal senso, è indubbiamente rappresentato dalla possibilità di coinvolgimento del mercato durante l'intera vicenda contrattuale, fin dalla fase di progettazione. Le amministrazioni, infatti, mediante il confronto con i soggetti del comparto produttivo, possono venire a conoscenza della capacità del mercato di offrire prodotti e servizi sostenibili già disponibili ovvero di cercare soluzioni innovative non ancora oggetto di commercializzazione.

Diversi sono gli istituti giuridici che consentono il confronto tra amministrazioni e operatori economici. Tra gli strumenti a disposizione troviamo le consultazioni preliminari di mercato, che si collocano in una fase precedente alla procedura competitiva vera e propria e che, per evitare la violazione del principio della par condicio, devono essere improntate ai principi di trasparenza e imparzialità tali da garantire un effettivo rispetto del principio di concorrenza nella fase di gara.¹¹

Durante le fasi di gara, inoltre, il confronto con il mercato può essere condotto mediante il ricorso alle procedure di scelta del contraente cosiddette "innovative".

Inoltre, il legislatore nazionale, al fine di stimolare il tessuto imprenditoriale alle esigenze di tutela ambientale, ha previsto la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici/gli enti concedenti di prevedere, nei documenti delle procedure di affidamento aggiudicate sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo, che l'elemento relativo al costo possa anche *"assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi"* (articolo 108, comma 5, del d. lgs. 36/2023). Dal tenore della norma, si evince come le amministrazioni, alle quali è lasciata ampia discrezionalità nella definizione

11. Per una disamina della concorrenza quale "ricaduta pratica dell'applicazione dei principi di imparzialità e di parità di trattamento, di pubblicità e di trasparenza" cfr. Clarich, Marcello (2016). Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale. *Diritto Amministrativo*, 1.

dei criteri di valutazione e del relativo peso,¹² giochino un ruolo essenziale e necessario per la crescita sostenibile e circolare del Paese attribuendo, quindi, alla contrattualistica pubblica un fondamentale strumento di policy.

Se è ormai chiaro che il public procurement e i relativi strumenti messi in campo per realizzarne piena e proficua attuazione rappresentano elementi chiave per la creazione di valore pubblico e diffusione di una maggiore coscienza in direzione ambientalista, trascurare valutazioni sulla relativa sostenibilità potrebbe comportare conseguenze imprevedibili, oltre che sul piano ambientale anche su quello della responsabilità e delle ripercussioni sociali ed economiche delle scelte pubbliche.

La forza contrattuale delle pubbliche amministrazioni, quindi, rappresenta un potentissimo mezzo per condizionare le produzioni del mercato che, chiamate a rispondere alle richieste delle amministrazioni, devono, necessariamente, orientare le proprie attività nell'ottica della sostenibilità nonché nel verso dello studio e della ricerca, imponendo, a tale scopo, l'adozione di scelte di investimento onerose, sia dal punto di vista economico che temporale. Per converso, operazioni contrattuali non ottimizzate sotto il profilo della sostenibilità comporterebbero una sostanziale atrofia di un mercato che non viene sollecitato a cercare soluzioni innovative, un mercato non “premiante” nei confronti di fornitori/produttori attenti al ciclo di vita dei prodotti forniti o servizi erogati.

In definitiva, l'adozione di un approccio sostenibile agli acquisti pubblici rappresenta, con innegabile evidenza, per le amministrazioni aggiudicatrici, una vera e propria sfida che, purtroppo, da come si evince dal rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi, “I numeri del Green Public Procurement in Italia – Rapporto 2023”, trova difficile attuazione in ragione, soprattutto, della carenza di formazione del personale addetto all'affidamento di contratti pubblici¹³ e alla conseguente redazione dei bandi di gara.

Pertanto, in ragione del quadro descritto e dell'importanza attribuita allo sviluppo sostenibile e alla tutela ambientale in numerose politiche e normative, sarebbe auspicabile che le amministrazioni pubbliche attribuissero maggiore attenzione all'ambito della sostenibilità, cercando un opportuno punto di equilibrio tra esigenze ambientalistiche, sociali, ma anche economiche.

12. In tal senso, Consiglio di Stato, sez. V, 20 ottobre 2021, n. 7053 che chiarisce, in vigenza del d. lgs. 50/2016, che “sia l'art. 67, paragrafo 2, della Direttiva appalti 2014/24/UE, che l'art. 95, comma 6, del Codice, non rappresentino un elenco tassativo di parametri sui quali basare i criteri di valutazione delle offerte tecniche ma individuino un catalogo aperto e quindi integrabile con ulteriori criteri (tra i quali gli aspetti ambientali e sociali), a favore della possibilità di inserire tra i criteri di aggiudicazione anche particolari condizioni di esecuzione dell'appalto volte a conseguire obiettivi di natura sociale”.

13. Secondo il Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi rispetto all'applicazione del green public procurement e dei criteri ambientali minimi (Cam) nelle gare d'appalto, a titolo esemplificativo, si è notato che, nell'ambito delle criticità applicative del Gpp nelle Asl (anno 2022), il 59,1% è rappresentato dalla mancanza di formazione del personale.

L'obiettivo è certamente ambizioso, ma con la dovuta sensibilità al tema e, soprattutto, dedicando attenzione e investimenti in termini di formazione delle risorse umane, si dovrà condurre la Pa a conformare, sempre e prioritariamente, a propria azione a condotte virtuose e propulsive, generatrici di un valore aggiunto costituito dal raggiungimento dello scopo: tendere a una crescita sostenibile.

3. Fornitura di uniformi militari: nell'ottica del green public procurement, del social public procurement e dell'innovazione

L'approvvigionamento di uniformi militari è un'attività fondamentale per le forze armate di qualsiasi paese: questi particolari capi di abbigliamento, come noto, non sono dei comuni indumenti, ma rispondono a specifiche esigenze che si diversificano a seconda dell'attività. Le uniformi sono per loro stessa natura un segno distintivo e di appartenenza, custodiscono storia e tradizioni ma, nel contempo, come detto, sono state ridisegnate nel corso del tempo per garantire performance a chi le indossa nel particolare ambito lavorativo.

Negli ultimi anni, si osserva una crescente attenzione verso pratiche di approvvigionamento più sostenibili e socialmente responsabili, incarnate dai concetti di Green public procurement (Gpp) e Social public procurement (Spp) anche nel comparto Difesa.

Questi approcci mirano a ridurre l'impatto ambientale e promuovere il benessere sociale attraverso la selezione di fornitori che adottano pratiche sostenibili e di massimo rispetto delle condizioni dei propri operatori.

Il Gpp si riferisce all'acquisto di beni e servizi da parte delle istituzioni pubbliche con un basso impatto ambientale. Nel contesto delle uniformi militari, ciò implica la preferenza per materiali e processi di produzione sostenibili che non sacrificino quegli standard di performance cui si faceva prima riferimento. Le uniformi militari, per esempio, in alcune occasioni, sono sottoposte a particolari stress di utilizzo che, dunque, richiedono l'impiego di tessuti resistenti e, allo stesso tempo, confortevoli.

Si può, dunque, trovare un giusto equilibrio tra queste esigenze e l'obiettivo di un approvvigionamento più consapevole? Sicuramente sì: l'utilizzo, per esempio, di sostanze biodegradabili, di tinture a basso impatto ambientale per i tessuti e la riduzione delle emissioni di carbonio durante la produzione e la distribuzione delle uniformi sono attività che non potrebbero inficiare per nulla sugli standard di qualità.

Nel caso delle forze armate, l'adozione di pratiche di Gpp potrebbe quindi comportare la selezione di fornitori che utilizzano almeno in parte materiali riciclati e processi di produzione eco-compatibili per la realizzazione delle uniformi. Ciò potrebbe contribuire

a ridurre l'impatto ambientale complessivo delle attività, in linea con gli obiettivi di sostenibilità stabiliti a livello nazionale e internazionale.

Il Spp si concentra, invece, sull'acquisto di beni e servizi che rispettano i diritti umani e promuovono l'inclusione sociale. Nel procurement militare si è già rigorosi sulla collaborazione da concedere solo a fornitori che offrono salari equi e condizioni di lavoro sicure per i propri dipendenti: lo step successivo è, dunque, il coinvolgimento di società che supportano categorie svantaggiate nella catena della produzione.

Per le forze armate, l'adozione di pratiche di Spp comporta, quindi, la selezione di fornitori che rispettano gli standard internazionali del lavoro o che possano promuovere l'occupazione e l'inclusione sociale nelle comunità in cui operano. Ciò potrebbe contribuire a rafforzare i legami tra le forze armate e la comunità, migliorando la percezione delle istituzioni e promuovendo la coesione sociale.

L'adozione di pratiche di Gpp e Spp, in prospettiva, potrebbe comportare una serie di benefici per le forze armate. Innanzitutto, potrebbe migliorarne l'immagine e la considerazione, dimostrando un impegno tangibile per la sostenibilità ambientale e il rispetto dei diritti umani.

La scelta di campo di orientare gli approvvigionamenti in ottica Gpp e Spp contribuisce indubbiamente a rafforzare la fiducia nelle forze armate, promuovendo una maggiore cooperazione tra parte pubblica e operatori commerciali, innescando collaborazioni e studi sempre più all'avanguardia sull'argomento.

In secondo luogo, l'adozione di pratiche di Gpp e Spp potrebbe portare a risparmi sui costi a lungo termine attraverso la riduzione dell'impatto ambientale delle attività, puntando anche a ottenere economie significative sui costi energetici, di manutenzione e di smaltimento dei rifiuti.

Inoltre, collaborando con fornitori che rispettano gli standard del lavoro e promuovono l'inclusione sociale, si andrebbe a incidere sui costi sociali associati a pratiche lavorative non etiche.

Infine, come dimostrato da analisi di laboratorio e dal dato esperienziale (anche di altri settori), l'adozione di pratiche di Gpp e Spp non inciderebbe negativamente sull'efficienza operativa e la prontezza delle forze armate, garantendo adeguato equipaggiamento e idonea protezione nello svolgimento delle differenti attività anche operative: la possibilità di realizzare uniformi, capi di abbigliamento e accessori di alta qualità scegliendo il Gpp e Spp è, dunque, possibile e non può che rappresentare una sfida da vincere per le pubbliche amministrazioni che per prime hanno il dovere di essere d'esempio.

Invero, alcune forze armate e forze di polizia straniere hanno già adottato pratiche di Gpp e Spp nella fornitura di uniformi militari e altre si stanno muovendo in tal senso. Per esempio, le forze di difesa canadesi hanno introdotto un programma di green procurement che promuove l'uso di materiali riciclati e sostenibili nelle uniformi e negli equipaggiamenti militari; la polizia federale tedesca, inoltre, ha implementato misure per garantire che i propri fornitori rispettino gli standard del lavoro e promuovano l'inclusione sociale nella produzione delle uniformi.

In conclusione, l'adozione di pratiche di Gpp e Spp nella fornitura di uniformi militari potrebbe offrire una serie di significativi benefici, tra cui una riduzione dell'impatto ambientale complessivo nella produzione, un miglioramento dell'immagine e della reputazione delle istituzioni, nonché dei risparmi sui costi a lungo termine, senza intaccare l'efficienza e la prontezza operativa.

Prendendo spunto da esempi di altre forze armate e forze di polizia internazionali che hanno già adottato queste pratiche, anche le Forze Armate italiane potrebbero avanzare ulteriormente nel percorso verso forniture di uniformi e capi di abbigliamento militari più sostenibili e socialmente responsabili.

4. Il progetto

Sulla base dei citati presupposti, è stato elaborato un progetto finalizzato alla stipula di un accordo quadro quadriennale per la fornitura di uniformi militari. La progettazione è partita intervistando un laboratorio leader nei servizi alle aziende e alle istituzioni nell'ambito della filiera del tessile/abbigliamento/moda, compreso il settore calzaturiero, il tessile tecnico e le sue frontiere di sviluppo intersettoriale. Dall'intervista è nata l'idea di sviluppare un appalto che parta da una ricerca preliminare di mercato, ai sensi dell'art. 77 del d. lgs. 36/2023.

La ricerca preliminare di mercato è necessaria al fine di:

- ricevere manifestazioni di interesse e indicazioni dal lato dell'offerta dei prodotti;
- favorire la massima partecipazione di operatori economici qualificati, nel rispetto dei principi di non discriminazione parità di trattamento e trasparenza.

È stato stilato un elenco di 25 domande finalizzate a ottenere informazioni utili a bandire una gara d'appalto che possa garantire il miglior compromesso tra elevati standard qualitativi di prodotto e sostenibilità ambientale e sociale del processo produttivo e del ciclo di vita del prodotto.

Dall'analisi dei citati documenti, si è ritenuto che per un appalto innovativo e fortemente orientato al Gpp e Spp, la procedura di scelta del contraente più idonea possa essere rappresentata dal dialogo competitivo (art. 74 del d. lgs. 36/2023).

Pertanto, è stata predisposta una bozza di disciplinare di gara che delinea il dialogo competitivo in cinque fasi:

- prima fase: raccolta delle proposte progettuali e prototipi da parte degli operatori economici interessati;
- seconda fase: elaborazione delle proposte progettuali, redazione delle specifiche tecniche definitive e creazione degli elementi costituenti l'offerta tecnica;
- terza fase: invito dei fornitori;
- quarta fase: ricezione delle offerte tecniche ed economiche;
- quinta fase: aggiudicazione e stipula degli accordi quadro.

Esaminiamo ora più approfonditamente le sopra richiamate considerazioni, che hanno indotto alla scelta del ricorso a un appalto "innovativo"¹⁴ per ideare il progetto di contratto pubblico nell'organizzazione Difesa delineato al paragrafo precedente.

Come in più occasioni evidenziato, lo sviluppo sostenibile rappresenta uno dei target che le pubbliche amministrazioni devono conseguire nel proprio agire¹⁵ e il settore degli appalti pubblici costituisce la cornice ideale all'interno della quale ciò accade. Esso, infatti, deve essere considerato come il ciclo di un progetto in cui non vengono

14. La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 Febbraio 2014 definisce l'innovazione come *"l'attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, ma non solo, i processi di produzione, di edificazione o di costruzione, un nuovo metodo di commercializzazione o organizzativo nelle prassi commerciali, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne, tra l'altro allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società o a sostenere la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, cfr. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024>. Il manuale di Oslo dell'OCSE definisce l'innovazione come "la realizzazione di un prodotto (bene o servizio) o di un processo nuovo o sensibilmente migliorato, di un nuovo metodo di commercializzazione o di un nuovo metodo organizzativo nelle pratiche commerciali, nell'organizzazione del luogo di lavoro o nelle relazioni esterne"*.

15. A tal proposito, si pensi a quanto previsto dall'art. 3 - *quater*, comma 2, del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante *"Norme in materia ambientale"* (pubblicato su Gu n. 88 del 14 aprile 2006 – Suppl. ordinario n. 96), secondo cui *"anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione"*.

solo individuati i fabbisogni e le risorse per soddisfarli, ma vengono altresì determinate le modalità con cui conseguire, concretamente, il soddisfacimento di bisogni pubblici, prendendo in considerazione specifici valori di riferimento, anche non economici (si pensi al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, *ex art.* 108 del d. lgs. 36/2023 secondo cui, oltre alla componente economica, viene valutata anche quella tecnica).

Orbene, gli appalti cosiddetti “innovativi”¹⁶ sono quelli che maggiormente soddisfano tale esigenza, in quanto attraverso essi le amministrazioni aggiudicatrici possono acquistare forniture, servizi e lavori in grado di integrare la tutela dell'ambiente e degli aspetti sociali, promuovendo buone pratiche di sostenibilità.

Sono consapevoli di tale valore aggiunto le istituzioni pubbliche europee¹⁷ e nazionali,¹⁸ che negli ultimi anni stanno promuovendo l'“approccio all'innovazione”, perseguibile attraverso diverse altre procedure (la procedura competitiva con negoziazione, il dialogo competitivo – come quello adoperato ai fini di questo progetto –, il partenariato per l'innovazione, la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara).

Questo perché lo Stato, tramite gli appalti pubblici, influenza il mercato e cambia le tendenze, rappresentando così un catalizzatore di cambiamenti e riforme, rivolti a esigenze reali e concrete, nonché uno stimolo del tessuto sociale e imprenditoriale, colmando i limiti del mercato. Infatti, mentre con i cosiddetti appalti “tradizionali” si pone la questione dell'impossibilità di soddisfare quei bisogni che il mercato non è in grado di appagare, grazie agli appalti innovativi, la Pa può efficientare sia la fase di programmazione e di definizione dei fabbisogni sia il proprio potere decisionale lungo tutta la catena della procedura innovativa d'appalto, avendo la facoltà di partecipare direttamente alla realizzazione del prodotto o del servizio di concerto con gli operatori privati. Creando la domanda pubblica di beni, servizi e lavori, e influenzando in tal modo il mercato, in veste di “*early adopter*” o di utente di lancio, le amministrazioni possono contribuire *ab ovo* a realizzare prodotti o soluzioni¹⁹ che, oltre a soddisfare l'intrinseca esigenza, sono altresì

16. Gli appalti “innovativi” si affiancano a quelli “tradizionali” ovvero quelle procedure di aggiudicazione presenti nell'attuale disciplina europea e nazionale del procurement in cui l'elemento “innovazione” non è essenziale ma, a limite, risulta solo un fattore accidentale.

17. In tal senso la comunicazione della Commissione europea del 6 luglio 2021 - 2021/C 267/01 – rubricata “Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione”, nella quale viene evidenziata la stretta connessione intercorrente tra ricorso agli appalti innovativi e sviluppo di un'economia europea verde e digitale.

18. Si pensi ad “Appaltinnovativi.gov”, la piattaforma per gli appalti di innovazione, inizialmente prevista dal dpcm 21 febbraio 2019 – piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021 e poi confermata nei piani triennali successivi.

19. Secondo alcuni, gli *early adopter* sono disposti ad adottare nuove tecnologie nonostante l'incertezza, essendo influenzati da fattori innovativi. Inoltre, il loro sostegno e l'idea iniziale di un prodotto possono generare un effetto di ancoraggio positivo, accelerando l'adozione del prodotto nel mercato.

in grado di conseguire quegli obiettivi “accessori” meritevoli di tutela, secondo i criteri e i principi dello sviluppo sostenibile.²⁰

Al contrario, se il progetto fosse stato modellato nella forma di uno degli appalti “tradizionali”, i meccanismi del Spp avrebbero potuto agire solo a valle della procedura d’appalto, mediante la previsione dei criteri ambientali minimi (Cam) e l’introduzione di apposite clausole nella *lex specialis* e nella documentazione di gara (che comunque possono essere fissati anche nell’appalto innovativo) in una procedura “pre-esistente”, ove non vengono in rilievo i criteri di sostenibilità.

Peraltro, proprio nel settore dei prodotti tessili oggetto del presente studio, di recente la Commissione europea, nel promuovere le condizioni favorevoli per avviare il percorso di transizione verso l’ecosistema tessile del futuro, evidenzia come *“il rafforzamento della ricerca e dell’innovazione e la promozione degli investimenti sono essenziali per sfruttare il potenziale del settore in termini di crescita sostenibile e di occupazione a livello locale e dovrebbero costituire una priorità a livello dell’UE, nazionale e regionale”*.²¹

In tale ambito promuove e incoraggia tutte le forme di appalti innovativi, con un particolare focus sui partenariati pubblico-privato e si impegna a introdurre criteri obbligatori per gli appalti pubblici verdi, nonché prescrizioni inerenti agli incentivi degli Stati membri nel settore dei prodotti tessili.²²

5. La centralità del processo decisionale di management e dello stakeholder engagement

Allargando l’ambito dell’analisi, al fine di definire gli elementi di successo per stimolare il metodo innovativo e sostenibile adoperato nel progetto, auspicando un suo ampliamento in tutta l’organizzazione Difesa, si rileva come sia necessario un approccio delle politiche di acquisto di tipo organico.²³

20. Un caso emblematico a tal riguardo riguarda il ricorso all’appalto innovativo a opera dell’Österreichische Bundesbeschaffung GmbH (Autorità federale austriaca per gli appalti pubblici) per acquistare un sistema in grado di diminuire la percentuale di inquinamento dell’acqua impiegata dalla produzione delle monete che, a causa della notevole quantità di sostanze chimiche contenute, non poteva essere né riutilizzata né smaltita normalmente.

21. COM (2022) 141 del 30 marzo 2022 – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – “Strategia dell’UE per prodotti tessili sostenibili e circolari”.

22. In precedenza, i criteri dell’UE per gli appalti pubblici verdi relativi ai prodotti e ai servizi tessili erano fissati nell’*EU green public procurement criteria for textiles products and services*, 2017, consultabili sul sito: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC107241>

23. Capparelli, Lidia (2019). *Consip, verso un procurement pubblico sostenibile: ecco gli approcci, cosa si è fatto e cosa serve*.

In tale ottica, un buon public management rappresenta un fattore di competitività nell'economia globale *lato sensu*; in certi casi, la pubblica amministrazione – nel caso specifico, il comparto Difesa – può addirittura diventare driver d'innovazione, non solo tecnologica ma anche organizzativa e gestionale.²⁴

Nondimeno, in generale, mentre negli ultimi decenni la disciplina del public management ha continuato la sua evoluzione di approfondimento,²⁵ secondo alcuni, nel nostro Paese i diversi tentativi di introdurre management nella burocrazia hanno generato una burocrazia del management²⁶ (o una “managerializzazione per legge²⁷”).

Per porre rimedio a tale “degenerazione”, al “riformismo dall'alto”, bisognerebbe contrapporre un “riformismo di prossimità”, ove vengono in rilievo il soddisfacimento della dimensione sociale, il recepimento dei bisogni degli stakeholder, il miglioramento della qualità della vita, ricreando lo “stato strategico²⁸”, promotore dello sviluppo correlato al *well being*.²⁹

Le dimensioni su cui intervenire sono sia locali che sovranazionali e globali, poiché non esiste una sola Pa, ma una pluralità di soggetti che, insieme e a vario titolo, concorrono al soddisfacimento di bisogni e di interessi sociali.³⁰ Se, infatti, è vero che la relazione di collaborazione fra gli attori istituzionali nel procurement pubblico è regolata dalle norme, è altrettanto vero che le pubbliche amministrazioni debbano investire nella capacità di dare forza all'autonomia decisionale, con scelte di contracting strategico, tese a realizzare

24. Magnani, Marco (2018). Public management: fattore di competitività nell'economia globale. *Rivista Italiana di Public Management*, 1 (1).

25. “Per quanto riguarda i contenuti, si è passati da contenuti di management (o Non se si considera la denominazione internazionale) a contenuti di public governance (struttura di governo delle singole amministrazioni) a system governance (governo dei rapporti inter istituzionali), ai rapporti pubblico privato (Public private partnership), alle teorie del valore pubblico, alle teorie di co-production e al coinvolgimento dei cittadini nella valutazione dell'azione amministrativa” – in tal senso, Borgonovi, Elio (2018). Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).

26. Nicolais, Luigi, & Festinese, Giuseppe (2018). Da dirigente a leader: la via del cambiamento. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).

27. Bolognini, Bruno (2022). L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).

28. Carrieri, Domenico (2018). Pensare a rovescio se si vuole affermare il cambiamento organizzativo. *Rivista Italiana di Public Management*, 1 (1).

29. Sull'impatto sociale delle scelte pubbliche, si pensi all'iniziativa dell'Ocse per la creazione di un *better life index*, che permette di mettere a confronto il grado di benessere nei vari Paesi, articolato negli 11 temi che l'Ocse ha identificato quali essenziali, nelle diverse aree che concernono le condizioni materiali e la qualità della vita.

30. Fiorentino, Luigi, & Pintus, Elisa (2018). Innovare la pubblica amministrazione. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).

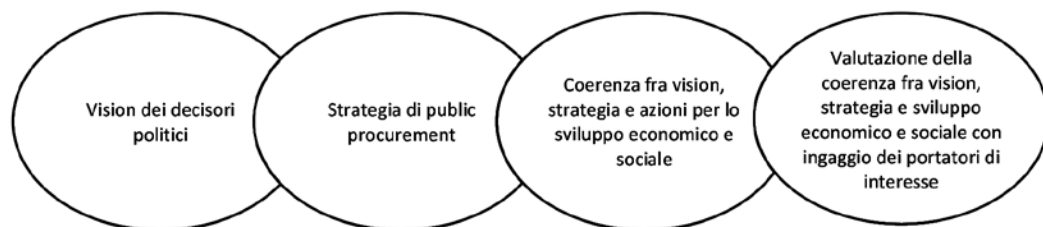
o consolidare un virtuoso equilibrio fra il soddisfacimento delle esigenze dei vari portatori d'interessi e le risorse impiegate.³¹

Ciò posto, al fine di rendere effettivo ed efficace l'implementazione dell'approccio delineato nel progetto sarebbe necessario un processo decisionale virtuoso, che contempi le seguenti variabili:

- *vision* dei decisori sulle scelte d'acquisto;
- disegno della strategia di procurement con attenzione alla relazione fra allocazione delle risorse e coerenza delle azioni d'acquisto rispetto alle scelte "di politica pubblica". Gli obiettivi cui il procurement pubblico deve obbligatoriamente conformarsi, a differenza delle aziende private, vengono resi effettivi attraverso la creazione di norme, leggi e procedure disciplinate nei codici degli appalti pubblici: competizione, equità, imparzialità, trasparenza e obiettivi socio-economici rendono limitato lo spazio decisionale che il buyer pubblico ha a disposizione, in quanto contraddittori rispetto al perseguimento dell'efficienza e del *value for money/society*;
- valutazione della coerenza fra vision, strategia e sviluppo sostenibile, con focus sui processi d'acquisto;
- esame dell'impatto delle scelte di procurement sostenibile definito in virtù del coinvolgimento dei portatori d'interesse, con attenzione alla relazione fra input, output e outcome derivanti dalle scelte di procurement.

La sfida è saper coniugare leadership, responsabilità ed etica pubblica, ovvero competenze, visione e saper far fare come mostrato in Figura 1.

Fig. 1 (fonte: Pintus. 2021).



31. "Prima di tutto, è necessario il corretto bilanciamento tra i due livelli decisionali (politico e amministrativo) che convergono nella definizione di obiettivi concreti e fattibili, favorendo la diffusione della capacità di comprendere i bisogni insoddisfatti e delle conoscenze per anticipare i bisogni futuri, di breve o di lungo periodo": in tal senso, vds. Borgonovi, Elio (2020). I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma. *Rivista Italiana di Public Management*, 3 (1).

In questo senso, diviene fondamentale la capacità del public manager di andare oltre la fase progettuale e di formalizzare il piano; l'approccio manageriale fornisce un contributo essenziale nelle diverse fasi concatenate di definizione delle modalità e dei tempi di attuazione delle scelte di *contracting*, di verifica sull'effettivo grado di realizzazione dei programmi, di analisi e valutazione delle difficoltà attuative e di eventuale rimozione delle criticità riscontrate, di valutazione dei risultati ottenuti. Ciò rappresenta evidentemente una condizione essenziale affinché gli assetti complessivi di sistema si traducano in processi amministrativi e servizi in grado di generare valore finale per l'utente (i.e. cittadini/militari nel caso di specie³²).

Si parla, sempre più spesso, invero, di responsabilità sociale a livello istituzionale:³³ essa va riferita, innanzitutto, allo svolgimento delle proprie funzioni in modo adeguato e coerente all'interno di un contesto informato a vincoli legislativi; significa dover scegliere tra alternative ritenute idonee o efficaci, tenendo in considerazione gli interessi e le attese dei soggetti che fanno parte o interagiscono con l'istituzione stessa;³⁴ cogliere concretamente i bisogni della collettività, in modo innovativo, stimolando la produttività e creando sinergie di produzione, gestione, valutazione dei servizi con le imprese, con i cittadini, con l'ambiente nel suo complesso sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione, al fine di rendere più coerente alle esigenze collettive il pacchetto dei servizi offerto.³⁵

32. Valotti, Giovanni (2018). Riforme istituzionali e cambiamento manageriale: un'alleanza per il futuro della Pa. *Rivista Italiana di Public Management*, 1 (1).

33. Tra le definizioni principali di responsabilità sociale, va ricordata – come menzionato nel paragrafo 2 del capitolo 1 – quella riportata nel Libro Verde della Commissione europea pubblicato nel 2001, che la identifica come *“l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate. Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo “di più” nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate”*. La crisi mondiale del 2011 ha determinato nella Commissione europea la necessità di aggiornare il Libro Verde, introducendo una nuova definizione della responsabilità sociale delle imprese, descritta come la *“responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”*, ovvero tutto ciò che produce un effetto diretto o indiretto nei confronti della collettività generale. Per soddisfare i requisiti della responsabilità sociale *“le imprese devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori, con l'obiettivo di: fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i loro proprietari /azionisti e gli altri loro soggetti interessati e la società in generale; identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi”* COM (2011) 681 del 25 ottobre 2011 – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – *“Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese”*.

34. Quaranta, Enzo, & Carone, Raffaele. La responsabilità sociale e accountability. Consultabile in <https://www.diritto.it/responsabilita-sociale-accountability/#76ce282f-cf29-41d9-a2d0-3c737dae196f>.

35. Anche per la funzione acquisti delle aziende la sostenibilità rappresenta la nuova sfida da vincere, che richiede il contributo di chiunque sia responsabile o coinvolto nell'approvvigionamento. In tal senso, si veda: Guida, Michela (2022). Sostenibilità e circolarità nuova sfida da vincere per la funzione Acquisti. *Il Sole 24 Ore*.

La coerenza dell'agire nell'alveo dei paradigmi della responsabilità sociale consente di conseguire un *"value for society"*, garantendo uno sviluppo economico sostenibile anche per le generazioni future.³⁶ Il ruolo delle pubbliche amministrazioni, dunque, non risulta più limitato alla produzione di servizi, bensì ampliato alla produzione di politiche pubbliche (c.d. *"governance territoriale-ambientale"*³⁷).

Anche da quanto desumibile dall'approccio adoperato nel progetto, è palese l'importanza di una strategia organizzativa, gestionale e di razionalizzazione della spesa basata su un approccio integrato, coordinato e multilivello,³⁸ che coinvolga e, al contempo, responsabilizzi tutti i diversi attori, istituzionali e non, che partecipano ai processi di approvvigionamento, e, in particolare, preveda il coinvolgimento degli stakeholder.³⁹ Gli sforzi per promuovere la coerenza politica e istituzionale dovrebbero concentrarsi su:

- sfide orizzontali tra i vari settori, superando, tra l'altro, il pensiero a blocchi;
- sfide verticali tra i vari livelli dell'amministrazione;
- coinvolgimento della società civile e del settore privato in tutte le fasi, dalla progettazione, all'attuazione, alla valutazione come mostrato in Fig. 2.⁴⁰

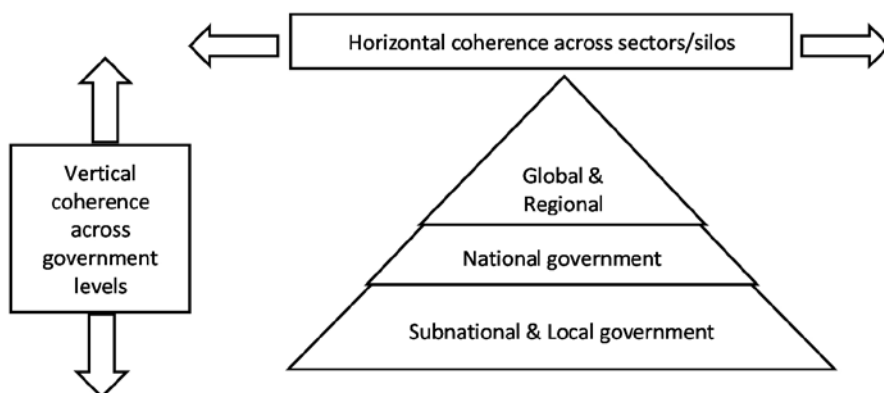
36. Per incoraggiare a includere le *performance* sociali, ambientali ed economiche, accogliendo il concetto di "responsabilità sociale", nel 1994 Elkington introdusse la teoria *"Triple bottom line"*, secondo cui il bilanciamento ottimale delle 3 P (*Profit, People, Planet*) garantisce solido consenso sociale. Si veda: Manini, Mistretta, & Serra, 2024.

37. Cadelano, Sara. Policy di stakeholder engagement della pubblica amministrazione. Consultabile in <https://www.diritto.it/policy-di-stakeholder-engagement-della-pubblica-amministrazione/>.

38. Sulla visione sistemica della pubblica amministrazione, si veda Amato Cameli, Simone (2019). Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione. *Rivista Italiana di Public Management*, 2(1).

39. *"Noi popoli"* è il noto incipit della Carta delle Nazioni Unite. *"Siamo noi popoli ad imbarcarci oggi sulla strada per il 2030. Il nostro viaggio coinvolgerà governi e parlamenti, il sistema delle Nazioni Unite e di altre istituzioni internazionali, autorità locali, le popolazioni indigene, la società civile, le imprese e il settore privato, la comunità scientifica e accademica – e tutte le persone. A milioni si sono già impegnati con questa Agenda e la faranno propria. È un'Agenda delle persone, dal popolo e per il popolo – e questo, crediamo, assicurerà il suo successo"* (Paragrafo 32, Agenda 2030).

40. Meuleman, Louis. Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. *MPDI*. Leuven, 24 maggio 2021.

Fig. 2 (fonte: Meuleman, 2021).

In generale, il principio di interconnessione è anche alla base dell'Agenda 2030, secondo cui il coinvolgimento di tutti gli attori dovrebbe essere:

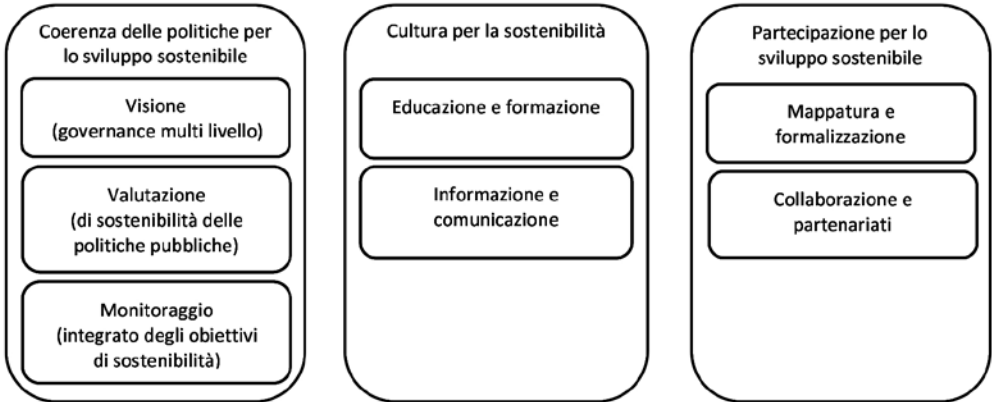
- aperto e inclusivo, consentendo a tutte le persone e ai gruppi la facoltà di partecipare;
- trasparente, con informazioni sui processi, sui piani di coinvolgimento e feedback chiari ai partecipanti;
- continuativo, per garantire che le opportunità di coinvolgimento non siano momenti isolati, ma processi continui a cui possono partecipare diversi stakeholder.

Anche la Strategia nazionale per lo Sviluppo sostenibile, cioè lo strumento di coordinamento nazionale per l'attuazione dell'Agenda 2030,⁴¹ prevede il meccanismo di partecipazione e coinvolgimento di tutti gli "attori" (della società civile, degli attori non statali e dei territori) quale condizione abilitante per l'attuazione coerente delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile (nella Fig. 3 sono riportati i cosiddetti vettori di sostenibilità, ovvero quegli ambiti di azione indispensabili per avviare, guidare, gestire e monitorare l'integrazione della sostenibilità nelle politiche, nei piani e nei progetti⁴²).

41. La SNSvS è stata approvata nel 2017 con Delibera Cipe n. 108. Successivamente, il documento di Strategia, aggiornato e revisionato, avendo ottenuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, è stato approvato nel 2023 con Delibera Cite n. 1.

42. *Il ruolo della partecipazione e dello stakeholder engagement nella definizione e attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile – CREIAMO PA per un cambiamento sostenibile*, 2023, edita dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/Il_ruolo_della_partecipazione_per_la_sostenibilit%C3%A0_2023.pdf

Fig. 3 (fonte: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica).



Nella redazione del progetto, al fine di individuare scrupolosamente le categorie degli stakeholder da coinvolgere,⁴³ in via preliminare, si è effettuata un'analisi del contesto e della collettività (secondo una metodologia, individuata dal Dipartimento della Funzione pubblica, i principi da seguire per la loro identificazione sono la capacità di influenza e quella di interesse che essi sono in grado di esercitare, come mostrato nella Tav. 1.

Tav. 1 (fonte: Bisio, Luca. Bilancio sociale: strumenti e modalità di individuazione e coinvolgimento degli stakeholder. Regione Emilia Romagna. *Team di innovazione regionale sul bilancio sociale*).

Interesse	Influenza	
	Bassa	Alta
	Basso	Stakeholder appetibili Categorie che è opportuno coinvolgere
	Alto	Stakeholder deboli Categorie che è doveroso coinvolgere
		Stakeholder essenziali Categorie che è necessario coinvolgere

In linea di principio, infatti, un'autentica ed effettiva integrazione degli stakeholder conduce a conseguire i seguenti importanti benefici:

- uno sviluppo sociale più equo e sostenibile, offrendo a chi ha diritto di essere ascoltato l'opportunità di essere coinvolto nei processi decisionali;
- la condivisione delle risorse (conoscenze, capitali, etc.) per la risoluzione di problematiche e/o per il raggiungimento di obiettivi che non possono essere perseguiti dall'amministrazione singolarmente;

43. L'individuazione degli stakeholder. Come individuare e scegliere gli stakeholder. Consultabile in <http://qualitapa.gov.it/sitoarcheologico/www.urp.it/sito-storico/potawatomi.netribe.it/urpdegliurp/Sezione.jsp-idSezione=783.html>.

- una migliore gestione del rischio, attraverso la costruzione della fiducia tra la Pa e i suoi stakeholder e lo sviluppo della reputazione “aziendale”;
- un apprendimento “biunivoco”, agevolando una comprensione più profonda dell’ambiente in cui opera e dei bisogni collettivi, anche con l’identificazione di nuove opportunità strategiche;
- il miglioramento dei processi decisionali e delle scelte/azioni che hanno un impatto sulla società;
- l’autovalutazione e la valutazione esterna delle scelte effettuate;
- l’avvio di cambiamenti reali nell’ambiente esterno alla istituzione pubblica.

D’altro canto, le recenti evidenze scientifiche spingono verso l’adozione di sistemi di collaborative governance, basata su logiche di gestione inclusiva degli stakeholder, con la consapevolezza che il mercato deve e può giocare un ruolo nella partita, testando logiche di convergenza pubblico – privato verso la generazione di valore nel dinamico ecosistema degli appalti pubblici, anche in logica di *small wins* (outcome intermedi per alimentare fiducia e orientamento alla collaborazione).

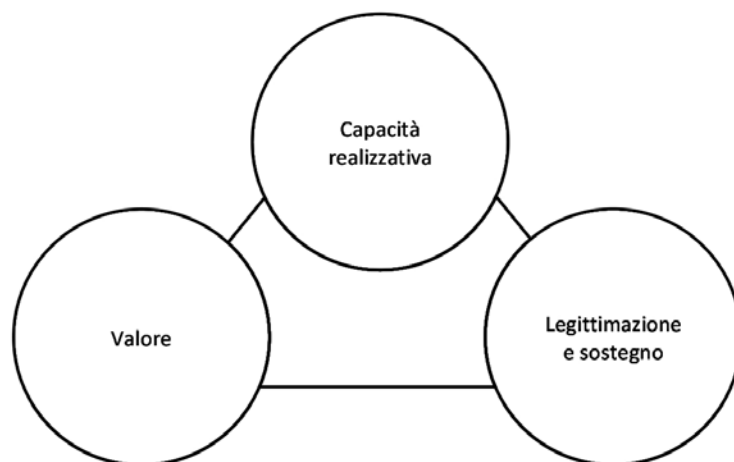
Nell’ambito del public procurement questo può essere ottenuto, per esempio, disegnando contratti secondo il principio “*horses for courses*”, ovvero altamente sartorializzati,⁴⁴ come fatto nell’ambito del presente progetto.

Un valido strumento per promuovere le collaborazioni pubblico-privato, idonee a generare *value for society*, è il cosiddetto “*triangolo di Moore*” (Fig. 4), che identifica tre elementi fondamentali:

- “*legitimacy and support*”, ovvero legittimazione e sostegno all’azione pubblica da parte di tutti gli stakeholder interni ed esterni all’organizzazione, che mettono a disposizione risorse finanziarie, consenso e supporto;
- “*operational capabilities*”, vale a dire la capacità operativa delle stesse amministrazioni, che deriva dalla coerenza tra le risorse destinate alle politiche pubbliche e gli obiettivi istituzionali;
- “*public value*”, ovvero valore pubblico prodotto nei confronti del sistema economico di riferimento, che si materializza nella produzione di risultati oggettivamente validi per gli stakeholder.

44. Vecchi, Veronica (2024). Procurement sostenibile. Una roadmap per generare valore. Consultabile in <https://www.fareonline.it/news/procurement-sostenibile-una-roadmap-per-generare-valore/>

Fig. 4 (fonte: Bartocci, Luca (2021). Creazione di valore pubblico e budgeting – Teoria ed esperienze internazionali di partecipazione e benessere).



6. Un'analisi Swot⁴⁵ “tridimensionale”

Riepilogando quanto trattato nei paragrafi precedenti, senza dubbio l'approccio sostenibile negli appalti pubblici e, nello specifico, nel processo di fornitura di uniformi militari, arreca molteplici benefici e opportunità, ma contempla anche debolezze e rischi ai principali attori:⁴⁶ pubblica amministrazione,⁴⁷ operatori economici,⁴⁸ utenti

45. L'analisi Swot (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), chiamata originariamente approccio “Soft”, è stata progettata come strumento nell'ambito della pianificazione strategica, denominato “*System of Plans*” da Robert Franklin Stewart. Essa è usata per valutare i punti di forza (*Strengths*), le debolezze (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) di un progetto o in un'impresa o in ogni altra situazione in cui un'organizzazione o un individuo debba prendere una decisione per il raggiungimento di un obiettivo. L'analisi può riguardare l'ambiente interno (analizzando punti di forza e di debolezza) o esterno di un'organizzazione (analizzando minacce ed opportunità). Cfr. Puyt, R. W., Birger Lie, E., & Wilderom, C.P.M. (2023). The origins of Swot analysis. *Long Range Planning*, 56 (3).

46. Palomares, I., Martinez-Camara, E., Montes, R., *et al.* (2021). A panoramic view and swot analysis of artificial intelligence for achieving the sustainable development goals by 2030: progress and prospects. *Apple Intell*, 51.

47. All'argomento, si consultino: Pagliaroli, Chiara (2022). Sostenibilità sociale e contratti pubblici: un binomio che può funzionare. Consultabile in <https://www.ingegno-web.it/articoli/sostenibilita-sociale-e-contratti-pubblici-unbinomio-che-puo-funzionare/>; Crepaldi, Gabriella (2018). Gli acquisti eco-sostenibili nel nuovo Codice dei Contratti pubblici italiano: considerazioni sul life cycle costing.

48. A tal proposito si vedano: I vantaggi della sostenibilità per le aziende. Consultabile in <https://asvis.it/approfondimenti/22-11366/i-vantaggi-della-sostenibilita-per-le-aziende/>; Carucci, Maurizio (2023). Aziende frenate dai costi e dalla mancanza di competenze. Consultabile in <https://www.avvenire.it/economia/pagine/sostenibilita-aziende-frenate-daicosti-e-dalla-mancanza-di-competenze>; Veronesi, Ilaria

(sia i cittadini in generale che usufruiscono della “difesa”, sia i militari che utilizzano le divise).

Nelle Tavole 2, 3 e 4, si propone, un’analisi Swot “tridimensionale”, distinta, cioè, per le succitate tre categorie.

Tav. 2 Pubblica amministrazione (fonte: elaborazione degli autori).

Punti di forza - Allocazione ottimale delle risorse (razionalizzazione della spesa pubblica) - Incremento della trasparenza grazie al monitoraggio dei subappaltatori e dei subfornitori - Ampliamento dell’integrazione delle considerazioni ambientali/sociali nelle altre politiche della Pa - Accrescimento delle competenze degli acquirenti pubblici	Punti di debolezza - Riluttanza/resistenza al cambiamento - Formazione insufficiente/competenze non aggiornate - Definizione non chiara degli obiettivi - Incoerenza fra vision, strategia e sviluppo sostenibile del manager pubblico
Opportunità - Sostegno alla diffusione di una cultura di sostenibilità sia nel mercato dell’offerta che della domanda. - Miglioramento di immagine (ruolo di esempio) della Pa ai cittadini e agli altri enti - Stimolo per le imprese a investire in R&S e a proporre soluzioni eco innovative - Promozione dell’adozione di codici di condotta - Creazione di opportunità per l’economia sociale e per le imprese sociali - Diffusione di un approccio più corretto per valutare il prezzo del bene/servizio/lavoro oggetto d’acquisto - Promozione dell’integrazione e dell’inclusività per facilitare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale e alla governance - Creazione di “best practice” e standard generali - Creazione di logiche di convergenza pubblico-privato	Minacce - Corruzione istituzionale e instabilità come ostacoli - Reticenza degli attori esterni a inglobare le istanze/esigenze pubbliche

(2022). Sostenibilità e rischio di impresa – Responsabilità e vantaggi derivanti dalla gestione integrata dei rischi e dall’adozione di comportamenti aziendali sostenibili. Consultabile in <https://www.diritto.it/sostenibilita-e-rischio-di-impresa-responsabilita-e-vantaggi-derivanti-dallagestione-integrata-dei-rischi-e-dalladozione-di-comportamenti-aziendali-sostenibili/>

Tav. 3 Operatori economici (fonte: elaborazione degli autori).

Punti di forza - Conseguimento di un vantaggio competitivo - Efficientamento dei processi - Riduzione degli sprechi (prevenzione della sovrapproduzione) - Ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse - Spinta all'innovazione - Sviluppo professionale - Gestione integrata dei rischi	Punti di debolezza - Scarsa chiarezza nella definizione degli obiettivi Esg - Mancanza di competenze - Scarsa di investimenti/risorse - Mancanza di chiarezza su nuovi regolamenti/requisiti
Opportunità - Fidelizzazione dei clienti - Aumento dell'occupazione - Miglioramento dell'immagine e della reputazione presso consumatori e istituzioni - Aumento della fiducia da parte degli stakeholder - Possibilità di contribuire concretamente alla tutela ambientale - Nascita di nuove opportunità di business e nuovi posti di lavoro - Creazione di partnership strategiche a lungo termine per favorire la resilienza nella propria organizzazione aziendale	Minacce - Timore di eccessivo costo iniziale di avvio di azioni di intervento - Reticenza a diffondere rendicontazioni ambientali e di sostenibilità aziendali - Idea che lo sviluppo dell'attenzione verso l'ambiente sia un'attività filantropica, scollegata dai principali interessi societari. - Maggiore rischio/frattura tra piccoli e grandi imprese

Tav. 4 Utenti (fonte: elaborazione degli autori).

Punti di forza - Acquisizione di beni, servizi e forniture accessibili a tutti - Value for Society - Allocazione ottimale delle risorse (razionalizzazione della spesa pubblica) - Convergenza alle sensibilità individuali sulle tematiche sociali e ambientali	Punti di debolezza - Riluttanza/resistenza al cambiamento
Opportunità - Maggiore coinvolgimento e partecipazione nei processi decisionali e di governance - Promozione incrementale al benessere collettivo per le future generazioni	Minacce - Scarsa partecipazione/proattività e pregiudizio rispetto ai processi della Pa - Errata percezione dell'utilizzo delle risorse pubbliche

Riflessioni conclusive

Il tema della sostenibilità ha assunto una rilevanza indiscussa nel dibattito economico globale. Un elemento chiave per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile

– come emerge da questo lavoro – è l’adozione di una strategia organizzativa, gestionale e di razionalizzazione della spesa basata su un approccio integrato, coordinato e multilivello che coinvolga e, al contempo, responsabilizzi tutti i diversi attori, istituzionali e non, che partecipano ai processi di approvvigionamento, e, in particolare, preveda il coinvolgimento degli stakeholder, facendo ricorso anche a strumenti innovativi che lo stesso Codice dei Contratti pubblici fornisce.

Con tale approccio, nel progetto compendiato – che prende avvio da un’intervista a un’azienda leader nei servizi alle aziende e alle istituzioni nell’ambito della filiera del tessile e dell’abbigliamento/moda, dalla quale è stato ricavato un questionario da sottoporre agli operatori economici nell’ambito di una consultazione preliminare di mercato – si è simulato un dialogo competitivo finalizzato alla redazione di specifiche tecniche di uniformi militari sostenibili e qualitativamente conformi alle necessità delle Forze Armate.

In una società in cui si sta ponendo sempre più attenzione allo sviluppo sostenibile, anche il comparto difesa non può esimersi dall’attribuire maggiore importanza agli obiettivi Esg, cercando un opportuno punto di equilibrio tra esigenze ambientali, sociali, economiche e di governance.

Una sfida sicuramente ambiziosa che non può, tuttavia, prescindere dalla celebre riflessione di Mahatma Gandhi “*Non c’è bellezza nella migliore stoffa se provoca fame e infelicità*”.

Riferimenti Bibliografici

- Aa.Vv. (2023). Ethical and Sustainable Procurement in Public Sector Supply Chains. Consultabile in <https://www.zurich.co.uk/news-and-insight/ethical-and-sustainable-procurement-in-public-sector-supply-chains>
- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – Asvis (2022). I vantaggi della sostenibilità per le aziende.
- Andhov, M., Carnati, R., Stoffel, T., Grandia, J., Janssen, W.A., Vornicu, R., Czarnecki, J. J., Gromnica, A., Tallbo, K., Martin-Ortega, O., Mélon, L., Edman, A., Göthberg, P., Nohrstedt, P., & Wiesbrock, A. (2020). Sustainability through public procurement: the way forward – Reform Proposals. University of Oslo Faculty of Law Research Paper.
- Arribas, G. (2022). The Single Market Scoreboard on public procurement as a governance tool: deepening or expanding? Consultabile in <https://www.cipa.eu/blog/deepening-or-expanding/>
- Bartocci, L. (2021). *Creazione di valore pubblico e budgeting – Teoria ed esperienze internazionali di partecipazione e benessere*. Torino: Giappichelli.
- Bolognini, B. (2022). L'innovazione culturale delle pubbliche amministrazioni. *Rivista Italiana di Public Management*, 5(1).
- Borgonovi, E. (2018). Management pubblico: evoluzione della disciplina e delle riforme. *Rivista italiana di Public Management*, 1(1).
- Borgonovi, E. (2020). I manager pubblici tra evoluzione e cambio di paradigma. *Rivista italiana di Public Management*, 3(1).
- Cadelano, S. (2024). Policy di stakeholder engagement della pubblica amministrazione. Consultabile in <https://www.diritto.it/policy-di-stakeholder-engagement-della-pubblica-amministrazione/>
- Cameli, S. A. (2019). Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione. *Rivista Italiana di Public Management*. 2(1).
- Capparelli, L. (2019). Consip, verso un procurement pubblico sostenibile: ecco gli approcci, cosa si è fatto e cosa serve. Consultabile in <https://www.agendadigitale.eu/procurement/consip-verso-un-procurement-pubblico-sostenibile-ecco-gli-approcci-cosa-si-e-fatto-e-cosa-serve/>
- Carrieri, D. (2018). Pensare a rovescio se si vuole affermare il cambiamento organizzativo. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).
- Carucci, M. (2023). Aziende frenate dai costi e dalla mancanza di competenze. Consultabile in <https://www.avvenire.it/economia/pagine/sostenibilita-aziende-frenate-dai-costi-e-dalla-mancanza-di-competenze>
- Clarich, M. (2016). Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale. *Diritto Amministrativo*.
- Esposito, M., & Benincaso, V. (2023). *BMV Canvas. Il modello decisionale per il business plan della tua startup*. Palermo: Dario Flaccovio Editore.
- European Commission – Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (2020). Making socially responsible public procurement work – 71 good practice cases.
- European Commission – Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (2020). Buying for social impact: good practice from around the Eu.
- European Commission. *Adopting circular economy principles: Setting reclamation targets in a redevelopment tender*.

- European Commission (2022). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles.
- European Commission. Competitive dialogue for a circular and sustainable bridge.
- European Commission (2011). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese.
- European Commission (2020). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Piano di investimenti per un’Europa sostenibile – piano di investimenti del Green deal europeo.
- European Commission (2021). Orientamenti in materia di appalti per l’innovazione – 2021/C 267/01.
- European Commission (2022). Proposal for a joint Employment Report.
- European Commission. Green Public Procurement Procuring goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle.
- Fiorentino, L., & Pintus, E. (2018). Innovare la Pubblica Amministrazione. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).
- Gabriella, C. (2018). Gli acquisti eco-sostenibili nel nuovo Codice dei Contratti pubblici italiano: considerazioni sul life cycle costing. *Revista do Direito*.
- Gelderman, C.J., Semeijn, J., & Vluggen, R. (2017). Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money & Management*, 37.
- Guida, Micaela (2022). Sostenibilità e circolarità nuova sfida da vincere per la funzione acquisti. Consultabile in <https://www.ilsole24ore.com/art/sostenibilita-e-circularita-nuova-sfida-vincere-la-funzione-acquisti-AEukralB>
- Hafsa, F., Darnall, N., & Bretschneider, S. (2021). Estimating the True Size of Public Procurement to Assess Sustainability Impact. *Sustainability*, 13(3).
- Knebel, S., Seele, P. (2020). Introducing Public Procurement Tenders as Part of Corporate Communications. A typological analysis based on Csr reporting indicators. *Corporate Communications: An International Journal*, 26(3).
- Kravariti, F., Tasoulis, K., Scullion, H., & Alali, M. K. (2023). Talent management and performance in the public sector: the role of organisational and line managerial support for development. *The International Journal of Human Resource Management*, 34(9).
- Legambiente (2024). I numeri del Green Public Procurement in Italia – Rapporto 2023.
- Lonzano, R., Santos, F., & Barreiro-Gen., M. (2024). Developing a harmonic sustainable public procurement framework. *Environment, Development and Sustainability*, 26.
- Magnani, M. (2018). Public Management: fattore di competitività nell’economia globale. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).
- Malacina, I., Karttunen, E., Jämskeläinen, A., Lintukangas, K., Heikkilä, J., Kähkönen, A.-K. (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28.
- Manini, M., Mistretta, M., & Serra, S. (2024). *Organizzazione adattiva. Il modello evolutivo delle organizzazioni agili e sostenibili*. Milano: Franco Angeli.
- Massera, A., & Merloni, F. (2021). L’eterno cantiere del Codice dei Contratti pubblici. *Diritto pubblico*, 2.

- Meuleman, L. (2021). Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. *Sustainability*, 13(11).
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2023). Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione.
- Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2023). Il ruolo della partecipazione e dello stakeholder engagement nella definizione e attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile.
- Neamtu, B., & Dragos, D.C. (2015). Sustainable Public Procurement: The Use of Eco-Labels. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 10.
- Nicolais, L., & Festinese, G. (2018). Da dirigente a leader: la via del cambiamento. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).
- Oecd. Public Procurement – Supporting Responsible Business Conduct.
- Oecd (2009). Oecd Principles for Integrity in Public Procurement.
- Oecd (2019). Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 Oecd Recommendation. Oecd Public Governance Reviews.
- Oecd (2021). The Oecd Framework for digital talent and skills in the public sector. Oecd Working Papers on Public Governance, 45.
- One Plante Network. One Planet Sustainable Public Procurement Programme Strategic Plan 2019-2022.
- One Plante Network. Sustainable Public Procurement Programme.
- One Plante Network. Accelerating the uptake and implementation of sustainable procurement at local, national and regional levels worldwide.
- Pagliaroli, C. (2022). Sostenibilità sociale e contratti pubblici: un binomio che può funzionare. Consultabile in <https://www.ingenio-web.it/articoli/sostenibilita-sociale-e-contratti-pubblici-un-binomio-che-puo-funzionare/>
- Palomares, I., Martínez-Cámara, E., & Montes, R. *et al.* (2021). A panoramic view and swot analysis of artificial intelligence for achieving the sustainable development goals by 2030: progress and prospects. *Applied Intelligence*, 51.
- Pintus, E. (2021). Managing sustainability nel procurement pubblico, in Fiorentino, L., & La Chimia, A., *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*. Bologna: il Mulino.
- Puyt, R. W., Birger Lie, F., & Wilderom, C.P.M. (2023). The origins of Swot analysis. *Long Range Planning*, 56(3).
- Quaranta, E., & Carone, R. (2024). La responsabilità sociale e accountability. Consultabile in <https://www.diritto.it/responsabilita-sociale-accountability/#76ce282f-cf29-41d9-a2d0-3c737dae196f>
- Rainville, A. (2021). Stimulating a more Circular Economy through Public Procurement: Roles and dynamics of intermediation. *Research Policy*, 50(4).
- Sadiq, A.-A., & Kessa, R. (2020). U.S. Procurement in the Age of Covid-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7).
- Unep (2023). Annual report 2022.
- United Nations (2022). UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right. Consultabile in <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>
- Valotti, G. (2018). Riforme istituzionali e cambiamento manageriale: un'alleanza per il futuro della Pa. *Rivista Italiana di Public Management*, 1(1).

- Vecchi, V. (2024). Procurement sostenibile. Una roadmap per generare valore. Consultabile in <https://www.fareonline.it/news/procurement-sostenibile-una-roadmap-per-generare-valore/>
- Veronesi, I. (2022). Sostenibilità e rischio di impresa – Responsabilità e vantaggi derivanti dalla gestione integrata dei rischi e dall'adozione di comportamenti aziendali sostenibili. Consultabile in <https://www.diritto.it/sostenibilita-e-rischio-di-impresa-responsabilita-e-vantaggi-derivanti-dalla-gestione-integrata-dei-rischi-e-dalladozione-di-comportamenti-aziendali-sostenibili/>
- Witjes, S., & Lozano, R. (2016). Towards a more Circular Economy: Proposing a framework linking sustainable public procurement and sustainable business models. *Resources, Conservation and Recycling*, 112.
- Yukins, C. R. (2021). Assessing the Trade Agenda for Government Procurement in the Biden Administration. *2020 Gov. Contr. Year in Rev. Conf. Briefs*, 77.

La disciplina degli incentivi alle funzioni tecniche nel nuovo Codice dei Contratti pubblici: esame della norma e criticità in ambito Difesa e Sicurezza

The regulation of incentives for technical functions in the new Public Contracts Code: examination of the law and critical issues in the Defence and Security sector

*Massimiliano Anedda, Armando Di Renzo, Diego Esposito, Armando Todaro, Ciro Varlese**

** Esercito Italiano*

Il presente contributo è stato elaborato, come project work, nell'ambito del Master di II Livello in "Gestione degli approvvigionamenti e degli appalti" inserito nell'Offerta formativa del Centro per la Formazione Logistica Interforze (Ce.FLI) ed erogato dall'Università Luiss "Guido Carli" di Roma nell'Anno accademico 2023-2023. Le opinioni espresse in questo articolo sono degli autori e non rappresentano o impegnano l'Istituzione d'appartenenza.

Abstract

This paper aims to analyse and assess the impact of the provisions of the new Public Contracts Code, with a specific focus on Article 45, which regulates the allocation of technical incentives to public administration staff involved in the awarding of contracts and concessions. The analysis shows that such incentives, if well structured and correctly applied, can generate a virtuous circle of continuous improvement, stimulating innovation and efficiency in administrative activities. After a historical and evolutionary survey of the legislation relating to these instruments, both the theoretical-regulatory and practical-applicative aspects of the legislation are examined in depth, with particular reference to personnel belonging to the Defence and Security sector, an area that presents unique challenges and peculiarities. In fact, for example, managers in these sectors – unlike managerial staff in other public administrations – were excluded from receiving incentives, at least until April 2025, with the approval of an amendment to the Code.

Keywords: *Public procurement, Incentives, Defence and Security, Management, Merit and Performance.*

Introduzione

L'ambito della contrattualistica pubblica è da sempre terreno fertile per l'evoluzione normativa, in risposta alle mutevoli esigenze della società e dell'economia. La normativa in materia di contratti pubblici, in particolare, si è progressivamente adattata per promuovere non solo la trasparenza e la concorrenza ma anche l'efficienza e l'innovazione nell'uso delle risorse pubbliche. In questo contesto dinamico, il decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 rappresenta un punto di svolta significativo, consolidando e potenziando i meccanismi incentivanti già presenti nei precedenti impianti normativi con l'obiettivo di migliorare la performance nella gestione dei contratti pubblici.

Il presente elaborato si pone l'obiettivo di analizzare e valutare l'impatto delle nuove disposizioni, con un focus specifico sull'articolo 45, che regola l'attribuzione degli incentivi tecnici al personale della pubblica amministrazione coinvolto nelle procedure di affidamento di appalti e concessioni. L'analisi si articola in due parti distinte ma interconnesse, che esplorano sia l'aspetto teorico-normativo sia quello pratico-applicativo della norma con particolare riferimento al personale appartenente al comparto della Difesa e della Sicurezza.

La prima parte, si apre con un'indagine storico-evolutiva della normativa sugli incentivi, delineando la genesi dell'articolo 45 nel citato d.lgs. 36/2023. Si esamineranno le motivazioni sottostanti e le aspettative che hanno guidato il Legislatore nella formulazione di questa disposizione. Successivamente, si procederà con un'esegesi della norma focalizzandosi sulle procedure incentivabili. Si discuterà in che modo la norma definisce e

delimita le categorie di procedure che possono beneficiare degli incentivi, evidenziando i criteri di ammissibilità e le finalità perseguite.

In seguito, l'attenzione si sposterà sul ruolo che gli incentivi rivestono nella valorizzazione del personale e nella promozione di una cultura dell'eccellenza e della responsabilità all'interno dell'amministrazione pubblica, per poi passare ad analizzare i soggetti destinatari degli stessi, ovvero il personale della pubblica amministrazione incaricato di svolgere specifiche funzioni tecniche nell'ambito di una procedura di affidamento di appalto o concessione, con particolare attenzione alle categorie professionali coinvolte e ai criteri di attribuzione.

Un aspetto fondamentale dell'articolo 45, che questo elaborato si propone di esaminare, riguarda inoltre la quantificazione e la destinazione delle risorse finanziarie.

Infine, si esploreranno le modalità di corresponsione degli incentivi al personale, considerando gli aspetti pratici e le sfide legate all'implementazione di un sistema di premialità efficace. Si farà cenno agli strumenti di garanzia della trasparenza e dell'*accountability* delle pubbliche amministrazioni e della necessità di coinvolgere nella gestione degli incentivi la contrattazione collettiva per definire le "modalità" con cui riconoscere gli emolumenti incentivanti e declinare in concreto il principio del risultato.

La seconda parte, si concentra sull'applicazione dell'articolo 45 nel settore specifico della Difesa e della Sicurezza, un ambito che presenta sfide e peculiarità uniche.

La prima criticità esaminata sarà determinare se le disposizioni sugli incentivi possano essere applicate anche ai contratti che rientrano nell'ambito di applicazione del d.lgs. 208/2011, emanato in attuazione della direttiva 2009/81/CE, specificamente esclusi dal d.lgs. 36/2023 ai sensi dell'art. 136. Per tale fattispecie, una corretta interpretazione ermeneutica potrebbe chiarire le ambiguità e permettere l'estensione degli incentivi a queste procedure.

Altro profilo critico è senz'altro quello relativo alla posizione dei dirigenti, che attualmente sono esclusi dalla possibilità di ricevere incentivi con particolare riferimento al settore della Difesa e della Sicurezza. In particolare, la dirigenza per il comparto Difesa e Sicurezza – che contempla gli Ufficiali Superiori e gli Ufficiali Generali e gradi equipollenti – infatti, si distingue nettamente dal personale dirigenziale di altre amministrazioni pubbliche. La normativa vigente non sembra offrire margini per un'interpretazione che includa tali dirigenti negli incentivi, suggerendo così la necessità di un intervento legislativo specifico per modificare le disposizioni attuali.

Da ultimo si avrà modo di avanzare una proposta di emendamento dell'articolo 45, con l'intento di ottimizzare l'efficacia del sistema incentivante e di adattarlo alle specifiche

esigenze del settore della Difesa. L'emendamento proposto, da inserire auspicabilmente in sede di primo correttivo è il risultato di un'analisi critica delle disposizioni attuali e delle loro implicazioni pratiche, con l'obiettivo di offrire soluzioni concrete per un miglioramento continuo della gestione contrattuale pubblica.

1. L'evoluzione della norma

Nel sistema giuridico italiano, l'istituto dell'incentivo tecnico è stato introdotto per la prima volta con la legge n. 109/1994, recante *“La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici”*, meglio conosciuta come “legge Merloni”. Tale provvedimento legislativo, all'articolo 18, stabiliva un incentivo per il personale delle amministrazioni pubbliche coinvolto nelle attività di progettazione interna agli enti pubblici e nelle attività di esecuzione dei lavori pubblici.

L'obiettivo era duplice: da un lato valorizzare le competenze professionali esistenti, dall'altro, generare un contenimento della spesa pubblica evitando il ricorso a consulenze esterne. La *ratio* della norma, come sottolineato dalle Sezioni riunite, in sede di controllo, della Corte dei conti, con la delibera n. 51/Contr/2011, risiedeva nella necessità di destinare una quota di risorse pubbliche *“a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto in tal caso si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica”*. Evitare l'assegnazione di incarichi esterni, in sintesi, rappresentava una scelta strategica, in quanto non solo ottimizzava l'allocazione delle risorse finanziarie, ma garantiva anche la continuità operativa e la salvaguardia della conoscenza istituzionale, elementi fondamentali per l'efficienza e l'efficacia dell'ente. In seguito, la disciplina degli incentivi tecnici è stata oggetto di aggiornamento con il d.lgs. 163/2006 recante *“Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”*, il quale ha preservato le intenzioni originarie e la sostanza della “legge Merloni”.

Nel corso degli anni, il quadro normativo relativo agli appalti pubblici ha continuato a subire ulteriori e numerose modifiche, spesso in risposta a direttive europee e a necessità interne di riforma e, in tale contesto, una significativa revisione dell'Istituto degli incentivi, che ne ha anche modificato la natura, è avvenuta con l'art. 113 del d.lgs. 50/2016 recante *“Codice dei Contratti pubblici”*. Questa norma definiva in modo tassativo le fattispecie contrattuali e le attività professionali che legittimavano l'erogazione degli incentivi. L'art. 113, comma 2, del menzionato decreto legislativo conteneva un elenco tassativo di attività incentivabili, che includeva le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di Responsabile unico del procedimento, di direzione dei lavori o direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo o di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione

del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. La tassatività dell'elenco si deduceva dall'utilizzo dell'avverbio *“esclusivamente”* che lo precedeva, a ulteriore conferma della portata derogatoria della norma al principio di onnicomprensività della retribuzione, che ne implica la non estensibilità in via analogica. In aggiunta, la normativa imponeva, per l'applicazione dell'incentivo, l'emanazione di un regolamento ad hoc, la presenza di una specifica dotazione finanziaria attribuibile ai capitoli di bilancio dei singoli lavori, servizi e forniture, e l'indispensabilità di una procedura di gara come base per l'affidamento. Sotto questo aspetto, la sussistenza del presupposto della *“gara”* a cui faceva riferimento l'art. 113, comma 2, per la corresponsione di incentivi tecnici al personale, poteva essere considerata esistente anche nel caso in cui la stazione appaltante ricorresse alla procedura comparativa di cui all'art. 36, comma 2, lettera *b)*, del d.lgs. 50/2016. Tuttavia, la genericità della previsione dell'art. 113 e alcune ambiguità normative, hanno fatto sì che tale disposizione sia stata oggetto di diverse pronunce della Corte dei conti, in sede consultiva, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003.

Oggi, nel nuovo Codice dei Contratti pubblici, adottato – come detto – con il d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023, in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante *“Delega al Governo in materia di contratti pubblici”*, la materia in trattazione è disciplinata dall'art. 45. Questo articolo, nonostante manifesti una semplificazione rispetto alla disposizione del citato art. 113 del d.lgs. 50/2016, espone una disciplina che non si circoscrive unicamente a principi direttivi generali, ma raggiunge le fattispecie di dettaglio. Ciò, è finalizzato a dirimere le ambiguità ed incertezze che le amministrazioni pubbliche possono incontrare in fase applicativa e, probabilmente, a decampare il fenomeno della cosiddetta *“paura di firma”* del dirigente pubblico connessa all'indebita erogazione di incentivi al personale.

Nella formulazione legislativa attuale, come verrà esplicitato in seguito, è stata accolta gran parte della giurisprudenza amministrativa e contabile sul tema, superando buona parte delle criticità riscontrate nei precedenti impianti codicistici. Cionondimeno, si possono ancora evidenziare diversi profili di criticità.

2. La disciplina recata dall'art. 45 del d.lgs. 36/2023

2.1. Le procedure incentivabili

La normativa precedente in materia di incentivazione delle funzioni tecniche, come delineato nel riferito art. 113 del d.lgs. 50/2016, stabiliva che gli oneri per gli incentivi erano a carico degli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture. Questa formulazione, secondo una consolidata giurisprudenza, limitava l'applicazione degli incentivi alle sole procedure di gara di appalto. In questo contesto, è importante ricordare

la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Autonomie n. 15/2019/QMIG, secondo cui, escludendo l'estensibilità dell'istituto alle concessioni, si è osservato che *“i compensi incentivanti per chiara affermazione del Legislatore costituiscono un ‘di cui’ delle spese per contratti appalto e non vi è alcun elemento ermeneutico che possa far ritenere estensibile le disposizioni dell'articolo in esame anche alle concessioni, non essendo normativamente previsto uno specifico stanziamento non riconducibile ai capitoli dei singoli lavori, servizi e forniture”*.

L'art. 45 del d.lgs. 36/2023 ha introdotto una modifica significativa a questa normativa. Il comma 1 del citato articolo prevede che *“gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti”*. Al riguardo, è importante, prima di tutto, citare la relazione agli articoli e agli allegati redatta dal Consiglio di Stato, allo schema definitivo di Codice dei Contratti pubblici. Nella relazione, si sottolinea con riferimento al citato comma *“le risorse per remunerare le attività tecniche gravano sugli stanziamenti relativi alle procedure di affidamento, estendendo la previsione alle attività tecniche relative a tutte le procedure e non solo all'appalto. Si superano, in tal modo, le difficoltà discendenti dalla vigente formulazione che, a parità di funzioni tecniche svolte, consentiva l'erogazione dell'incentivo ai dipendenti solo in caso di appalti ed escludeva tutte le altre procedure e gli affidamenti diretti.”*. Tale osservazione evidenzia l'importanza della nuova normativa nel superare le limitazioni della formulazione precedente e nell'estendere l'applicabilità degli incentivi a tutte le procedure di affidamento.

Questa è la posizione assunta anche dalla Corte dei conti, sezione controllo Lombardia, con la pronuncia 187/2023/PAR, nella quale, i magistrati contabili hanno inoltre osservato che a sorreggere tale posizione vi è il mutato riferimento ai soggetti che attivano le procedure di affidamento. In particolare, mentre l'art. 113 del d.lgs. 50/2016 identificava tali soggetti solo nelle *“stazioni appaltanti”*, l'art. 45 introduce anche *“gli enti concedenti”*. Nella fattispecie, secondo l'allegato I.1 del Codice, si intende per *“ente concedente”* qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del Codice.

Da questi elementi testuali incontrovertibili, emerge con chiarezza la volontà del Legislatore sull'applicabilità dell'art. 45 ai contratti di concessione.

Un'ulteriore novità, riscontrabile *ictu oculi*, nel succitato passaggio della relazione del Consiglio di Stato, è l'estensione dell'applicabilità del sistema incentivante anche agli affidamenti diretti. Questo cambiamento normativo ha un'importanza rilevante.

Sulla base della disciplina recata nel previgente Codice, la gara era un elemento essenziale, almeno nella forma del confronto informale, alla luce delle modifiche dettate dalla più recente normativa emanata nel corso della emergenza Covid. Il dettato normativo è stato

inteso come un vincolo non superabile sulla base delle indicazioni consolidate dettate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, tra le quali, meritano di essere citate la Corte dei conti Lombardia (deliberazione n. 310/2019/PAR), Puglia (deliberazione n. 52/2019/PAR), Marche (deliberazione n. 28/2018/PAR) e Liguria (deliberazione n. 136/2018/PAR).

L'art. 45 del nuovo Codice, invece, cambia il riferimento alla procedura di individuazione dell'appaltatore nel commisurare il valore degli incentivi (in misura non superiore al 2%): ora la norma si riferisce a "*procedure di affidamento*" contrariamente all'art. 113 co. 2 del d.lgs. 50/2016 che commisurava gli incentivi all'importo posto "*a base di gara*".

La differenza tra procedure di "*affidamento*" e procedure di "*gara*" è significativa e consente, *sic et simpliciter*, il superamento della precedente lettura dell'art. 113, così come era stata delineata dai giudici contabili.

In linea di continuità con il previgente Codice, come modificato dal d.lgs. 56/2017, inoltre, è previsto che negli appalti relativi a servizi o forniture il cd. "sistema incentivante" è applicabile a condizione che sia stato nominato il Direttore dell'esecuzione contrattuale (Dec). Sul tema occorre fare alcune considerazioni in ragione delle criticità applicative finora osservate.

L'art. 45 del d.lgs. 36/2023 al comma 2 recita: "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento. Il presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione*".

Secondo la copiosa giurisprudenza contabile, consolidatasi a partire dal previgente Codice, la disposizione è scolpita nel senso che per poter applicare la disciplina degli incentivi alla fattispecie di appalti in trattazione deve essere nominato un Dec diverso dal Responsabile unico del progetto (Rup), e ciò nei limitati casi in cui ne ricorra l'obbligo rinvenibile, nel vigente Codice, nel combinato disposto dell'art. 114, commi 7 e 8, degli artt. 31 e 32 dell'All. II.14 e dell'art. 8, co. 4 dell'All. I.2 del d.lgs. 36/2023.

Al riguardo, l'art. 114, co. 7 d.lgs. 36/2023 prevede che "*Per i contratti aventi ad oggetto servizi e forniture le funzioni e i compiti del direttore dell'esecuzione sono svolti, di norma, dal Rup, che provvede, anche con l'ausilio di uno o più direttori operativi individuati dalla stazione appaltante in relazione alla complessità dell'appalto, al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico contabile e amministrativo dell'esecuzione del contratto anche, qualora previsto, mediante metodi e strumenti di gestione informativa digitale di cui all'allegato I.9, assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore, in conformità ai documenti contrattuali*".

Il successivo comma 8, quindi, recita “*L'allegato II.14 individua i contratti di servizi e forniture di particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, per cui il direttore dell'esecuzione deve essere diverso dal Rup*”.

A tal proposito, appare opportuno precisare che le funzioni di Dec sono di norma assolute dal Rup, salvo i contratti di “*particolare importanza*”, per i quali è obbligatorio nominare la figura del Dec diversa dal Rup.

L'art. 31 dell'All. II.14 del d.lgs. 36/2023 conferma, infatti, che “*L'incarico di direttore dell'esecuzione del contratto è ricoperto dal Rup a eccezione dei contratti aventi a oggetto servizi e forniture di particolare importanza, come disciplinati dall'articolo 32*” il quale, al comma 2, prevede che “*sono considerati servizi di particolare importanza, indipendentemente dall'importo, gli interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, le prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, gli interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità e i servizi che, per ragioni concernente l'organizzazione interna alla stazione appaltante, impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento. In via di prima applicazione sono individuati i seguenti servizi:*

- *di telecomunicazione;*
- *finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi bancari e finanziari;*
- *informatici e affini;*
- *di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili;*
- *di consulenza gestionale e affini;*
- *di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari;*
- *di eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfezione e analoghi;*
- *alberghieri e di ristorazione;*
- *legali;*
- *di collocamento e reperimento di personale;*
- *sanitari e sociali;*
- *ricreativi, culturali e sportivi”.*

Lo stesso articolo, al comma 3, prevede che *“ferma restando l’individuazione di cui al comma 2, sono considerate forniture di particolare importanza le prestazioni di importo superiore a 500.000 euro”*.

In estrema sintesi, il presupposto applicativo del sistema incentivante negli appalti di servizi e forniture, è rappresentato dalla “particolare importanza”, per qualità o importo delle prestazioni e più precisamente per:

- *i servizi, a prescindere dall’importo rileva il profilo qualitativo fondato sui criteri oggettivi di valutazione enucleati dal menzionato art. 32, co. 2, dell’All. II.14 che individua, inoltre, l’elenco “in via di prima applicazione” e pertanto non tassativo dei servizi di “particolare importanza”;*
- *le forniture rileva, invece, il profilo quantitativo fondato sull’importo delle prestazioni, qualificabili di “particolare importanza” se tale importo è superiore a 500.000,00 euro.*

Ulteriori fattispecie in cui è obbligatoria la nomina del Dec, diverso dal Rup, sono inoltre previste all’art. 8 dell’All. I.2 del d.lgs. 36/2023 e ciò, come vedremo, in evidente contrasto con la disciplina fin qui illustrata.

Il citato articolo 8, al comma 4, infatti, prevede che *“Il direttore dell’esecuzione del contratto è soggetto diverso dal Rup nei seguenti casi:*

- *prestazioni di importo superiore alle soglie di cui all’articolo 14 del Codice;*
- *interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico;*
- *prestazioni che richiedono l’apporto di una pluralità di competenze;*
- *interventi caratterizzati dall’utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;*
- *per ragioni concernenti l’organizzazione interna alla stazione appaltante, che impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l’affidamento”*.

Come è evidente, la lettera a) introduce un parametro oggettivo legato all’importo delle prestazioni superiore alle soglie comunitarie che di fatto è in aperto contrasto con la disciplina *supra* illustrata, giacché per i servizi varrebbe anche il profilo quantitativo fondato sull’importo mentre per le forniture decadrebbe il limite dei 500.000 euro, essendo la soglia comunitaria ben più bassa (nel momento in cui si scrive 221.000 euro nei settori ordinari e 413.000 euro nei settori speciali).

Inoltre, le lettere da b) ad e) del comma 4 dell'articolo 8 di cui si discorre appaiono chiaramente applicabili anche alle forniture introducendo per queste ulteriori parametri di tipo soggettivo.

Sulla questione si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Campania, con deliberazione n. 191/2023/PAR, secondo cui il *“presupposto applicativo del sistema incentivante”* negli appalti di servizi e forniture, è rappresentato esclusivamente dalla *“particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni”* come individuati all'art. 32 dell'All. II.14 al Codice.

Il menzionato parere della Corte dei conti Campania, in linea con l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel precedente impianto codicistico, non appare pienamente condivisibile poiché sembra escludere dall'esame le ulteriori fattispecie recate dall'art. 8, co. 4 dell'All. I.2 del d.lgs. 36/2023 in cui è obbligatoria la nomina del Dec senza offrire alcuna motivazione. Tale orientamento, peraltro, si fonda sull'esistenza di un unico presupposto applicativo degli incentivi dato dalla *“particolare importanza”* delle prestazioni che, invero, a differenza del previgente Codice dei Contratti non appare rinvenibile né dalla lettura piana dell'articolo 45 che si limita a disporre *“Il presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione”*, né tantomeno dalla lettura delle altre disposizioni contenute nel d.lgs. 36/2023 laddove, come osservato, sono rinvenibili ulteriori previsioni di nomina obbligatoria del Dec, diverso dal Rup, rispetto al presupposto della *“particolare importanza”* delle prestazioni.

Si evidenzia, in ultimo, il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac) del 25 ottobre 2023 che ha chiarito l'applicabilità della disciplina in tema di incentivi per funzioni tecniche anche alle società *in house*. Ciò trova sostegno nella delibera della Corte dei conti, sezione Regionale di controllo per la Puglia, n. 119/2022/PAR che, sebbene formulato con riferimento alle previgenti normative (d.lgs. 163/2006 e d.lgs. 50/2016) in merito alla remunerazione degli incentivi alle funzioni tecniche, si rivela tuttavia ancora pertinente. Infatti, tale orientamento giurisprudenziale sostiene che la normativa concernente gli incentivi per le funzioni tecniche *«trova applicazione anche nei confronti delle società in house, le quali, in virtù di affidamenti diretti, sono qualificate come “pubbliche amministrazioni” (o, in altri termini, “amministrazioni aggiudicatrici”) ai sensi della normativa sull'evidenza pubblica»*.

2.2. I soggetti destinatari degli incentivi

Le attività tecniche destinatarie degli incentivi sono specificate nell'All. I.10 del d.lgs. 36/2023 che in sede di prima applicazione è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici.

L'elenco dettagliato e tassativo contenuto nel richiamato All. I.10, prevede:

- programmazione della spesa per investimenti;
- responsabile unico del progetto;
- collaborazione all'attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento);
- redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali;
- redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica;
- redazione del progetto esecutivo;
- coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione;
- verifica del progetto ai fini della sua validazione;
- predisposizione dei documenti di gara;
- direzione dei lavori;
- ufficio di direzione dei lavori (direttore/i operativo/i, ispettore/i di cantiere);
- coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione;
- direzione dell'esecuzione;
- collaboratori del direttore dell'esecuzione;
- coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione;
- collaudo tecnico-amministrativo;
- regolare esecuzione;
- verifica di conformità;
- collaudo statico (ove necessario).

Sul tema, la Corte dei conti, sezione Regionale di controllo per la Toscana, con il parere n. 3/2024/PAR, ha chiarito, anche alla luce dei propri precedenti orientamenti in materia, che ai fini dell'attribuzione dell'incentivo tecnico non rilevi il profilo professionale "tecnico", che purtuttavia è di regola presente, bensì *"la concreta esplicazione di attività tecniche legate alla procedura contrattuale (anche se esplicata da collaboratori amministrativi)"*.

L'allegato I.10, peraltro, prevede espressamente la possibilità di ripartire gli incentivi tecnici anche tra i "collaboratori" del Rup o dei soggetti che svolgono funzioni tecniche, senza specificarne il profilo tecnico o amministrativo. È evidente, quindi, l'intento del Legislatore di voler ampliare il novero dei beneficiari degli incentivi in esame, potendo individuarli nei profili, tecnici e non, del personale pubblico coinvolto.

Come affermato dalla Corte dei conti, sezione Regionale di controllo per la Toscana, con il parere n. 196/2023/PAR, infatti, *"si rileva che la ratio dell'istituto degli incentivi tecnici risiede, per consolidata giurisprudenza, nella necessità di incrementare e valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, premiando le competenze e le responsabilità relative allo svolgimento di peculiari funzioni tecniche, anche in vista di un risparmio di spesa rispetto all'affidamento di incarichi professionali all'esterno"*.

Cionondimeno, ragionando *a contrario*, la stessa Corte osserva che *"le attività relative alla programmazione, al monitoraggio e al controllo degli aspetti finanziari sono attività non esternalizzabili, che devono rimanere in capo all'ente ed essere necessariamente effettuate da soggetti interni. In questo quadro, ammetterle agli incentivi finirebbe per distorcere le finalità perseguite dal Legislatore"*. Tali attività, osserva inoltre la Corte, *"non riguardano direttamente le procedure di affidamento ed esecuzione, come le attività finanziarie le quali, seppur necessarie al fine del buon esito della procedura, e comunque connotate da una certa tecnicità, hanno natura diversa"*. Secondo la Corte, in altri termini, l'attività incentivabile deve essere connotata, non dall'ordinarietà dell'attività spettante *ius officii*, ma da una complessità che legittimi la deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione, enunciato all'art. 24, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

Un altro importante aspetto da osservare, in ordine ai soggetti destinatari degli incentivi, è la disposizione dell'articolo 45, comma 4, ultimo periodo, per effetto della quale la disciplina degli incentivi non si applica al personale con qualifica dirigenziale.

Sul punto, si osserva che al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del Pnrr e degli adempimenti connessi, l'art. 8, co. 5 del d.l. 13/2023 (convertito dalla Legge n. 41/2023) dispone che *"gli Enti locali prevedono nei propri regolamenti e previa definizione dei criteri in sede di contrattazione decentrata, la possibilità di erogare, relativamente ai progetti del Pnrr, l'incentivo di cui all'articolo 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei predetti progetti, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75"*.

Sulla base di tale disposizione speciale gli Enti locali per gli anni dal 2023 al 2026 possono erogare, in deroga ai limiti di importo previsti dalla normativa vigente, anche al personale dirigenziale coinvolto nei progetti del Pnrr l'incentivo per funzioni tecniche previsto dall'art. 113 del d.lgs. 50/2016.

Al riguardo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con parere n. 2059/2023, reso sul portale servizi di supporto giuridico, ha precisato che tale disposizione è di carattere speciale sia per il d.lgs. 50/2016 sia per il d.lgs. 36/2023, i cui contenuti sul punto sono analoghi e, pertanto, la deroga rispetto all'esclusione dagli incentivi del personale dirigenziale è valida anche nel vigente Codice dei Contratti purché il personale dirigenziale in parola sia coinvolto in appalti Pnrr-Pnc.

Nello stesso parere, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha, inoltre, evidenziato come l'art. 225, co. 8, del d.lgs. n. 36/2023 disponga che: *“In relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal Pnrr e dal Pnc, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi commesse, anche se non finanziate con dette risorse, si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Pnrr, dal Pnc nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018”*.

2.3. Quantificazione e destinazione delle risorse finanziarie

A norma dell'art. 45, co. 2, del d.lgs. 36/2023 *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento”*.

In primo luogo, appare opportuno sottolineare che le risorse finanziarie destinate agli incentivi devono essere imputate agli stanziamenti specificatamente previsti per l'affidamento a cui si rinferiscono. Queste, infatti, ai sensi dell'art. 5, co. 1, let. e) dell'All. I.7 del d.lgs. 36/2023, sono iscritti nel quadro economico del lavoro, servizio o fornitura tra le somme a disposizione.

Pertanto, gli incentivi si calcolano sull'importo “posto a base delle procedure di affidamento”, che dovrà intendersi:

- *per gli appalti, l'importo posto a base di gara o del contratto stipulato in caso di procedure di affidamento non comparative come gli affidamenti diretti, le procedure negoziate senza pubblicazione*

di bando, le adesioni a “Convenzioni Consip” o ad accordi quadro che non prevedano un nuovo confronto competitivo;

- *per le concessioni e i partenariati pubblico privato, il valore determinato secondo i criteri stabiliti dall’art. 179 del d.lgs. 36/2023.*

Dall’importo utilizzato come base per il calcolo dell’incentivo, restano evidentemente escluse le somme per accantonamenti, imprevisti, nonché l’Iva. L’importo degli incentivi, in ogni caso, non può superare la quota del 2% ciò significando che la stazione appaltante o l’ente concedente dovrà prevedere un’apposita disciplina per modulare tale importo in relazione all’entità o complessità dell’affidamento.

Le risorse finanziarie stanziare per gli incentivi hanno una duplice destinazione:

- 80% è corrisposto in favore del personale incaricato delle funzioni tecniche dettagliate nell’elenco riportato nell’All. I.10 del d.lgs. 36/2023 come precedentemente menzionato;
- il restante 20% è destinato a finalità di innovazione ed efficientamento delle stazioni appaltanti/enti concedenti.

I commi 6 e 7 dell’articolo 45 del d.lgs. 36/2023 in particolare precisano la finalità della quota destinata all’Amministrazione prevedendo l’acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, anche per incentivare:

- la modellazione elettronica informativa per l’edilizia e le infrastrutture;
- l’implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa;
- l’efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli;

Le risorse afferenti alla quota del 20% sono, inoltre destinate per:

- attività di formazione per l’incremento delle competenze digitali dei dipendenti nella realizzazione degli interventi;
- la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche;
- la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.

Non possono concorrere alla quota del 20% le risorse che derivano da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata. Tuttavia, per tali fonti di finanziamento, rimane invariato il diritto del personale alla maturazione degli incentivi.

Al contrario, tutte le somme non distribuite al personale confluiscono in questa quota, superando così una delle principali criticità riscontrate nella previgente disciplina, che non prevedeva il meccanismo di compensazione ora introdotto e che, pertanto, in tali casi generava, *de facto*, economie di bilancio.

Da ultimo, si osserva che la vigente disciplina degli incentivi *ad instar* della previgente stabilisce che le amministrazioni che si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare una quota non superiore al 25% ai dipendenti della centrale stessa in relazione alle funzioni tecniche svolte.

La disposizione in esame, in continuità con la previgente normativa, si colloca all'interno di un più ampio progetto di riforma della materia, concernente la revisione della contrattualistica pubblica. Quest'ultima è volta ad incentivare e valorizzare il lavoro tecnico svolto dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, remunerando, nella fattispecie, quei dipendenti delle centrali di committenza per le attività tecniche svolte. In tal modo si riconosce il loro contributo essenziale nel processo di affidamento e gestione degli appalti all'interno del più vasto ambito dell'amministrazione pubblica.

Tra le finalità della quota del 20%, inoltre, si ritiene che la formazione rappresenti un investimento strategico nell'incremento delle competenze digitali dei dipendenti. Questo aspetto è di fondamentale importanza in un'era in cui la digitalizzazione sta trasformando radicalmente il modo in cui la pubblica amministrazione interagisce con i cittadini e gestisce i processi interni. L'esperienza formativa, infatti, non solo arricchisce il bagaglio di conoscenze tecniche dei partecipanti, ma contribuisce anche a creare una cultura organizzativa più aperta all'innovazione e al cambiamento. In questo modo, gli incentivi diventano un mezzo per valorizzare il capitale umano, considerato la risorsa più preziosa all'interno di qualsiasi organizzazione.

2.4. Modalità di corresponsione degli incentivi al personale

L'articolo 45 del d.lgs. 36/2023 prevede che gli incentivi siano ripartiti tra il Rup e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate nell'All. I.10, nonché tra i loro collaboratori. Questa disposizione riconosce l'importanza cruciale di quelle figure che collaborano con gli incaricati delle funzioni tecniche nel processo di realizzazione delle opere pubbliche, attribuendo loro una parte significativa degli incentivi. A norma del comma 4 dell'articolo 45 del d.lgs. 36/2023, la quota degli incentivi da destinare al personale, pari all'80% è, quindi, ripartita dal "*dirigente, dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il Rup, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal dipendente*".

Questo meccanismo garantisce che la distribuzione degli incentivi sia equa e proporzionale al contributo di ciascuno al progetto. Inoltre, riconosce il valore del lavoro di squadra e dell'interdisciplinarietà, incentivando la collaborazione tra diverse figure professionali. Nel caso in cui un'attività tecnica sia espletata da più dipendenti o nel caso di avvicendamenti la quota di incentivo prevista per l'attività potrà essere ripartita tra gli aventi diritto in funzione della responsabilità di ciascuno ovvero della natura delle funzioni svolte o del contributo fornito a garanzia dell'equa ripartizione degli incentivi tra tutti coloro che contribuiscono all'attività tecnica. Parimenti, qualora il Rup o altro dipendente svolga più funzioni tecniche potrà prevedersi la possibilità di operare il cumulo degli incentivi spettanti per ognuna di esse riconoscendo così l'importanza e la complessità delle funzioni tecniche svolte da queste figure professionali, premiando adeguatamente il loro impegno e la loro competenza.

Dal tenore della citata norma si può anche osservare che gli incarichi, ai fini del successivo accertamento delle mansioni svolte, dovranno necessariamente essere previamente e formalmente conferiti mediante apposito provvedimento emanato dalla stessa figura alla quale la norma attribuisce l'attività di accertamento: il dirigente, o il responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione. Tale provvedimento dovrà indicare chiaramente compiti e termini entro i quali devono essere eseguite le prestazioni.

Inoltre, in tale contesto, si è del parere che dovrà attribuirsi la massima importanza al rispetto dei principi di rotazione tra il personale, di equità e diversità nell'attribuzione degli incarichi, evitando la concentrazione di potere e responsabilità in poche mani e promuovendo l'esperienza e la competenza tra tutto il personale.

A garanzia dell'integrità e dell'indipendenza del processo decisionale al fine di prevenire potenziali abusi di potere e conflitti di interesse, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 16 del d.lgs. 36/2023 sarà opportuno che la stazione appaltante/l'ente concedente richiedano al dipendente che assume l'incarico di rilasciare preventivamente un'idonea dichiarazione di insussistenza di situazioni di conflitto di interesse relativamente alla procedura per la quale ha ricevuto il conferimento dell'incarico.

È d'uopo precisare, da ultimo, che il provvedimento di nomina deve essere comunicato tempestivamente all'Anagrafe delle prestazioni¹ dal soggetto che ha attribuito l'incarico o suo delegato. L'articolo 53, comma 6, del d.lgs. 165/2001 stabilisce, infatti, che gli incarichi retribuiti, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto un compenso, sono oggetto di comunicazione. L'articolo 18 del d.lgs. 33/2013, d'altro

1. L'Anagrafe delle prestazioni è una banca dati che raccoglie informazioni sugli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni, sia a dipendenti pubblici che a consulenti. È uno strumento fondamentale per garantire la trasparenza e l'*accountability* delle pubbliche amministrazioni disciplinata dall'articolo 24 della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e dall'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

canto, dispone che *“le pubbliche amministrazioni pubblicano l’elenco degli incarichi conferiti o autorizzati a ciascuno dei propri dipendenti, con l’indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico”*.

La vigente disciplina prevede, quindi, al pari del precedente art. 113 un tetto massimo individuale: gli importi complessivamente maturati nel corso dell’anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non possono superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dal dipendente (nella previgente disciplina era il 50%), l’ammontare eccedente incrementa la quota di incentivo destinato all’amministrazione per le finalità di sviluppo e innovazione di cui si è fatto cenno poc’anzi.

Sul tema, se un’amministrazione adotta metodi e strumenti digitali per la gestione informativa dell’appalto, ai sensi dell’art. 45, co. 4 del d.lgs. 36/2023 il limite massimo dell’incentivo che un dipendente può ricevere in un anno è aumentato del 15% rispetto al trattamento economico complessivo annuo lordo percepito. Questo è chiaramente un modo per incoraggiare le amministrazioni a modernizzarsi e digitalizzarsi, migliorando così l’efficienza e la trasparenza.

Il processo di modernizzazione e digitalizzazione della Pa ha preso avvio in Italia già da diversi anni a partire dal 2003 con l’allora Codice della Digitalizzazione della pubblica amministrazione, poi divenuto con il d.lgs. 82/2005, il Codice dell’Amministrazione digitale (Cad): testo unico che riunisce e organizza le norme riguardanti l’informatizzazione della pubblica amministrazione nei rapporti con i cittadini e le imprese.

La digitalizzazione ha una valenza strategica per il Paese poiché ha il potenziale di migliorare l’efficienza e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche semplificando i processi, riducendo i tempi di attesa, migliorando l’accesso ai servizi e aumentando la trasparenza delle decisioni e delle operazioni. Tuttavia, nonostante gli sforzi finora profusi, a comprova della necessità della norma *supra* richiamata, l’Italia nel 2020 si collocava ancora al 24° posto su 28 paesi dell’UE per quanto riguarda la trasformazione digitale dell’economia e della società.

Venendo ora, più propriamente, alle modalità e ai criteri di ripartizione degli incentivi, da considerarsi comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell’amministrazione, si evidenzia, prima di tutto, che la disciplina vigente prevede la definizione da parte della stazione appaltante/ente concedente di un apposito regolamento che definisca i *“criteri del relativo riparto, nonché quelli di corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo”*.

Questa previsione è particolarmente interessante perché condivide con la previgente disciplina un elemento di flessibilità e adattabilità nel sistema di incentivazione che invece di

essere rigido e immutabile può modularsi in base alle esigenze specifiche di ciascun progetto e alle circostanze contingenti. Inoltre, questa disposizione funge da incentivo al rispetto di tempi e costi, premiando coloro che sono in grado di gestire efficacemente le risorse e di rispettare le scadenze promuovendo una cultura della responsabilità e dell'efficienza, incentivando i dipendenti a dare il massimo per raggiungere gli obiettivi del progetto.

Resta però più complesso il rapporto del citato regolamento con la contrattazione collettiva, sul quale, pertanto, giova formulare talune ulteriori considerazioni.

Preliminarmente, si osserva che i precedenti due impianti codicistici (d.lgs. 163/2006 e d.lgs. 50/2016) prevedevano che le modalità e i criteri di riparto delle somme accantonate e destinate a remunerare le attività tecniche avrebbero dovuto, prima, essere oggetto di contrattazione decentrata integrativa, per poi essere recepite nel regolamento con cui la stazione appaltante avrebbe dovuto anche stabilire la percentuale effettiva da destinare al fondo, fermo restando il rispetto del limite del 2% dell'importo posto a base di gara².

In altri termini, la nascita del diritto alla corresponsione degli incentivi era condizionata alla contrattazione e all'adozione del regolamento, in assenza del quale il dipendente poteva far valere solo un'azione risarcitoria per inottemperanza agli obblighi dal Legislatore posti a carico delle stazioni appaltanti.

La *ratio* della preliminare contrattazione integrativa avente per oggetto la previsione delle modalità e dei criteri da recepire nel regolamento, si fondava sul presupposto che l'attribuzione dei trattamenti economici in generale dovessero avvenire esclusivamente in attuazione della potestà normativa dei contratti collettivi ciò in ottemperanza a quanto sancito nell'art. 2, co. 3, del d.lgs. 165/2001.

La vigente disciplina recata dall'art. 45 del d.lgs. 36/2023, con particolare riferimento al precitato comma 3, invece, innovando il precedente quadro normativo, subordina l'erogazione delle risorse finanziarie destinate a remunerare le funzioni tecniche svolte dai dipendenti, alla sola definizione dei *“criteri del relativo riparto [...] secondo i rispettivi ordinamenti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del codice”*.

Il nuovo Codice, sembrerebbe pertanto, non prevede più espressamente la necessità di adottare uno specifico regolamento in esito al procedimento di contrattazione decentrata. Va aggiunto, però, che l'art. 1, co. 4, let. b), del d.lgs. 36/2023, nell'enunciare il principio del risultato come criterio prioritario dell'azione amministrativa, evidenzia la sua rilevanza anche per *“b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva”*.

2. Corte dei conti Basilicata, delibera n. 7/2017/PAR.

Per quanto sopra, a ben vedere, sembrerebbe che ancora oggi l'ordinamento coinvolga nella gestione degli incentivi la contrattazione collettiva per definire le "modalità" con cui riconoscere gli emolumenti incentivanti e declinare in concreto il principio del risultato.

Tale orientamento è, peraltro, confermato dalla relazione del Consiglio di Stato agli articoli e agli allegati dello «*Schema definitivo di Codice dei Contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*» (rectius il d.lgs. 36/2023) che, nel commentare il citato art. 1, co. 4, let. b), specifica che «*il risultato rappresenta anche criterio per l'attribuzione e la ripartizione degli incentivi economici, rimandando alla naturale sede della contrattazione collettiva per la concreta individuazione delle modalità operative*».

3. Esame delle criticità dell'applicazione in ambito di Difesa e Sicurezza dell'art. 45 del d.lgs. 36/2023

La questione degli incentivi delineata dal d.lgs. 36/2023 solleva interrogativi di non semplice soluzione, in particolar modo, per ciò che concerne l'attuazione nel settore della Difesa e della Sicurezza, dove si evidenziano molteplici e significative criticità. Alcuni aspetti della normativa, all'esito di un'interpretazione conforme alla *ratio* che ha animato il Legislatore delegato, possono essere adattati e resi più incisivi, mentre altri richiedono una trasformazione più sostanziale, che necessita di una revisione e di un aggiornamento normativo.

In tal senso, un'analisi preliminare delle varie problematiche emergenti ha condotto ad un approfondimento delle questioni di maggiore impatto, le quali si distinguono significativamente per le soluzioni prospettate al fine del loro superamento.

La prima criticità che si andrà ad approfondire riguarda l'applicabilità dell'art. 45 del d.lgs. 36/2023 alla disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della Difesa e Sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE, esclusi *ex art.* 136 e specificatamente normati dal d.lgs. 208/2011. Queste fattispecie contrattuali, rappresentano, per importo aggregato, la categoria prevalente di contratti pubblici appaltati nel comparto Difesa e Sicurezza. Al riguardo, si sostiene che una corretta interpretazione ermeneutica possa fornire la chiave per superare le ambiguità normative. Attraverso un'analisi meticolosa e dettagliata, si potrebbe giungere alla conclusione che le disposizioni relative agli incentivi, come delineate nell'art. 45 del d.lgs. 36/2023, possano essere estese anche alle procedure regolate dal d.lgs. 208/2011.

La seconda problematica che si è scelto di analizzare concerne la posizione dei dirigenti nel comparto Difesa e Sicurezza, i quali, come precedentemente osservato, sono esclusi dalla possibilità di ricevere incentivi. Come vedremo, il personale in questione (Ufficiali Superiori e Ufficiali Generali e gradi equipollenti) pur rivestendo lo *status* di dirigenti

rappresentano una categoria nettamente distinta dal personale dirigenziale delle altre amministrazioni pubbliche.

In questo caso, pur volendo, non è possibile superare il senso della norma, poiché questa non consente un'interpretazione estensiva, che possa risolvere la questione. Pertanto, a parere di chi scrive, l'unica soluzione percorribile è quella di un intervento legislativo ad hoc, che modifichi le disposizioni attuali nel senso di garantire il trattamento incentivante anche al citato personale.

3.1. La disciplina degli incentivi nei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della Difesa e Sicurezza regolati dal d.lgs. 208/2011

A norma dell'art. 136, co. 1 del d.lgs. 36/2023 *“Le disposizioni del codice si applicano ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, ad eccezione dei contratti:*

- *che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208;*
- *ai quali non si applica neanche il decreto legislativo n. 208 del 2011, in virtù dell'articolo 6 del medesimo decreto”.*

I cosiddetti appalti del procurement militare, pertanto, sono esclusi dal d.lgs. 36/2023 in quanto, a livello primario, sono disciplinati dal d.lgs. 208/2011, emanato in attuazione della direttiva 2009/81/CE, che non regola specificamente la materia degli incentivi.

Tale circostanza, tuttavia, non sembra dirimente al fine di escludere l'operatività dell'istituto di cui si discorre anche nell'ambito degli appalti militari, tenuto conto che lo stesso decreto delegato, all'art. 3, stabilisce che *“per quanto non espressamente previsto dal presente decreto si applicano, ove compatibili e non derogate, le norme del codice”*, intendendo per codice, in successione temporale, dapprima il d.lgs. 163/2006, successivamente il d.lgs. 50/2016 ed ora il d.lgs. 36/2023.

Pertanto, salvo che la retribuzione del personale dipendente non preveda già specifiche indennità correlate ai compiti tecnici per i quali la disciplina generale riconosce la corresponsione dell'incentivo *de quo*³, non si ravvisano ragioni particolari, correlate alla natura militare degli appalti *de quibus*, ostative al riconoscimento di tale beneficio.

Con riferimento agli incentivi, infatti, il d.lgs. 208/2011 non contiene disposizioni derogatorie e, peraltro, l'istituto in questione, per caratteristiche e finalità, non sembrerebbe

3. L'art. 45, co. 2, ultimo periodo del d.lgs. 36/2023, infatti, dispone che *“È fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui al presente comma, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti”*.

presentare profili di incompatibilità con la specificità degli appalti della difesa delineata nella direttiva comunitaria di riferimento. Si osserva, quindi, che in base alla normativa primaria, ed in particolare in forza del rinvio generale contenuto del precitato art. 3 del d.lgs. 208/2011, non emergano ragioni per ritenere inapplicabili le disposizioni sugli incentivi dettate dal d.lgs. 36/2023 anche agli affidamenti relativi ad acquisizioni ricadenti nella normativa di *procurement* militare.

A fronte di un rinvio normativo ad una fonte esterna nei limiti della compatibilità, il regime giuridico dell'istituto deve essere ricostruito avendo riguardo, in via prioritaria, alla fonte recante la disposizione di rinvio. Ove tale fonte normativa dovesse omettere la disciplina di fattispecie giuridicamente rilevanti, le stesse devono essere assoggettate dalla disciplina oggetto di rinvio, a condizione che quest'ultima risulti coerente sia con la disciplina di rinvio sia con le *rationes* ad essa sottese, esprimendo principi generali comuni.

Nel caso di specie, l'incentivo alle funzioni tecniche:

- *non risulta disciplinato dal d.lgs. 208/2011, costituente la fonte contenente il rinvio esterno; realizzandosi pertanto il primo presupposto giuridico per l'applicazione della disciplina oggetto di rinvio, dato dall'esistenza di una lacuna normativa;*
- *risulta disciplinato dal d.lgs. 36/2023, potendo, quindi, essere utilmente richiamata la disciplina oggetto di rinvio;*
- *risulta espressione di un principio generale, dato dalla valorizzazione delle professionalità interne dall'incremento della produttività, compatibile con la lettura e le *rationes* sottese alla disciplina del *procurement* militare.*

Alla stregua delle osservazioni svolte, pare potersi ritenere che l'incentivo alle funzioni tecniche previsto dal d.lgs. 36/2023 possa trovare applicazione anche con riferimento agli appalti affidati nel settore della Difesa e della Sicurezza in virtù della norma di rinvio recata dall'art. 3 del d.lgs. 208/2011 la cui essenza di disciplina primaria speciale, non pare ostare al riconoscimento dell'incentivo *de quo*.

3.2. I Dirigenti

L'art. 45 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 recante “Codice dei Contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78” prevede lo stanziamento di risorse finanziarie da destinare in parte ai dipendenti delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti che hanno svolto le specifiche attività tecniche tassativamente elencate nell'All. I.10, per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, con espressa esclusione del personale con qualifica dirigenziale.

Tale disposizione, di fatto, esclude l'attribuzione dell'incentivo alle funzioni tecniche, al personale militare che riveste il grado di Colonnello o di Ufficiale Generale e gradi corrispondenti nonché al personale che riveste il grado di Maggiore e Tenente Colonnello e gradi equipollenti. Quest'ultimi, infatti, hanno recentemente acquisito lo *status* di "dirigenti" per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94 (*Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate*) e del d.lgs. 29 maggio 2017, n. 95 (*Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia*), secondo i quali "la carriera degli Ufficiali preposti all'espletamento delle funzioni di direzione, comando, indirizzo, coordinamento e controllo sulle unità poste alle loro dipendenze, ha sviluppo dirigenziale".

Sull'esclusione dei "dirigenti con le stellette" dalla corresponsione degli incentivi alle funzioni tecniche, è opportuno sottolineare alcuni aspetti fondamentali.

La struttura gerarchica degli organi tecnici della Difesa è tale per cui il personale militare incaricato come responsabile delle singole fasi del procedimento di affidamento di lavori, servizi e forniture è, nella maggior parte dei casi, selezionato tra gli Ufficiali superiori o i Generali di Brigata e gradi corrispondenti. Questo è evidente quando si considera la figura del Capo servizio amministrativo di un'unità organizzativa dell'Amministrazione della Difesa, che svolge la funzione di responsabile per la fase di affidamento, rivestendo, salvo eccezioni, il grado di ufficiale superiore. Inoltre, gli ufficiali responsabili per la fase di progettazione possono anche rivestire il grado di Generale di Brigata e gradi corrispondenti. Questa organizzazione differisce da quella delle altre amministrazioni pubbliche, nelle quali i Rup e/o i responsabili delle singole fasi vengono nominati, in generale, tra i funzionari dipendenti. Per questi Ufficiali, le funzioni di direzione, comando, indirizzo, coordinamento e controllo sono attribuite *ex lege*, come sancito per il Rup ai sensi dell'art. 15, co. 4 del d.lgs. 36/2023.

La specificità della condizione del personale del comparto Difesa e Sicurezza prevede un sistema retributivo/inquadramento stipendiale differente da quello previsto per i dirigenti delle altre pubbliche amministrazioni. I dirigenti delle pubbliche amministrazioni italiane, infatti, sono soggetti a un sistema retributivo che include sia una componente fissa che una variabile, quest'ultima legata ai risultati conseguiti e alla produttività. La retribuzione di risultato rappresenta un emolumento significativo, costituendo almeno il 30% della retribuzione complessiva. Questo sistema premiale è inteso come stimolo per il raggiungimento di obiettivi specifici e per valorizzare il merito individuale. Per gli Ufficiali superiori/Generali e gradi equipollenti, la retribuzione di risultato non è prevista. Questo è dovuto alla natura delle loro funzioni, che non sempre permettono una valutazione oggettiva basata sui risultati in termini di risorse umane e mezzi disponibili. La loro retribuzione è quindi composta principalmente da elementi fissi, che riflettono il grado, l'anzianità e le specifiche responsabilità del ruolo ricoperto.

Questa differenza di trattamento economico tra il personale del comparto Difesa e Sicurezza, che comprende le Forze Armate e le Forze di Polizia, e i dirigenti delle altre

pubbliche amministrazioni ha implicazioni significative. Il sistema retributivo del comparto Difesa e Sicurezza si caratterizza per la sua specificità, legata strettamente alle funzioni esercitate e alla necessità di garantire un trattamento adeguato al personale che opera in condizioni spesso difficili e rischiose. La mancanza della retribuzione di risultato per gli Ufficiali superiori/Generali è un'espressione di questa specificità, che tuttavia pone in evidenza questioni rilevanti riguardo alla valorizzazione del merito laddove, peraltro, a questa si associ persino l'inapplicabilità, per *status* di "dirigente", del sistema incentivante di cui si discorre.

Sulla tematica, inoltre, nel sottolineare che a norma dell'art. 45 co. 4 del d.lgs. 36/2023 *"L'incentivo complessivamente maturato dal dipendente nel corso dell'anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dal dipendente"*, si osserva che, allo stato dell'arte, è altamente probabile il verificarsi che il personale militare di grado inferiore abbia un reddito annuo al lordo degli incentivi tecnici corrisposti superiore a quello degli Ufficiali Superiori/Generali di Brigata e gradi corrispondenti impiegati nel settore del procurement, nonostante questi ultimi abbiano certamente maggiori competenze/responsabilità.

4. Proposta di emendamento all'art. 45 del d.lgs. 36/2023

In virtù di quanto detto finora, si riteneva opportuno, per il solo personale del comparto Difesa e Sicurezza, in deroga al citato articolo 45, prevedere la possibilità di attribuire l'incentivo alle funzioni tecniche agli Ufficiali superiori e agli Ufficiali Generali e gradi corrispondenti che svolgono le funzioni specificate nell'All. I.10, ovvero dall'entrata in vigore di un corrispondente regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, co. 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al Codice.

In particolare, la variante normativa proposta non avrebbe comportato nuovi oneri a carico del bilancio dello Stato. si propone di inserire il comma 6 all'articolo 136 decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con il seguente contenuto:

"In deroga all'articolo 45, comma 4, per le amministrazioni della Difesa e della Sicurezza, in considerazione della struttura gerarchica dei propri organi tecnici e della specificità delle retribuzioni rispetto alle altre amministrazioni, l'incentivo alle funzioni tecniche è corrisposto anche agli Ufficiali superiori e agli Ufficiali Generali e gradi corrispondenti che svolgono le funzioni specificate nell'allegato I.10, ovvero dall'entrata in vigore di un corrispondente regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice."

Riflessioni conclusive

Il presente elaborato ha permesso di delineare la disciplina degli incentivi alle funzioni tecniche nel nuovo Codice dei Contratti pubblici, partendo dall'evoluzione normativa e le aspettative che nel tempo hanno guidato il Legislatore per arrivare ad un esame della vigente disciplina enucleata dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, esplorando le procedure incentivabili, i soggetti destinatari e la quantificazione delle risorse finanziarie, nonché le modalità di corresponsione degli emolumenti in parola.

L'analisi condotta ha fatto chiaramente emergere come tali incentivi, se ben strutturati e correttamente applicati, possano generare un circolo virtuoso di miglioramento continuo, stimolando l'innovazione e l'efficienza nelle attività amministrative. Tuttavia, si è anche osservato come la sua applicazione nell'ambito del comparto Difesa e Sicurezza, evidenziava criticità non sempre sanabili con un dedicato sforzo ermeneutico.

In particolare, la normativa vigente al momento della redazione dell'elaborato, se da un lato, adeguatamente interpretata, sembrava potersi applicare anche ai contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della Difesa e Sicurezza, specificatamente disciplinati dal d.lgs. 208/2011, dall'altro, non pareva offrire margini per un'interpretazione che includeva l'incentivabilità di determinate figure, impropriamente assimilate ai dirigenti, suggerendo la necessità di un intervento legislativo specifico per modificare le disposizioni attuali.

In tale ambito, pertanto, tra gli obiettivi dell'elaborato, ha assunto particolare rilievo la proposta di emendamento al citato articolo 45. La proposta, difatti, mirava ad ottimizzare l'efficacia del sistema incentivante per adattarlo alle specifiche esigenze del comparto della Difesa e della Sicurezza, assicurando il rispetto degli obiettivi di modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione e la premialità del merito e della performance dei propri dipendenti coinvolti nelle procedure di affidamento di appalti e concessioni. Ciò nella convinzione che un approccio ponderato all'istituto potesse positivamente impattare sul personale, migliorando la cultura dell'eccellenza e della responsabilità all'interno dell'amministrazione pubblica e, conseguentemente, la qualità del servizio complessivamente erogato.

La proposta è stata portata all'attenzione del livello politico ed inserita in un disegno di legge. L'emendamento così come proposto, approvato dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei Deputati, costituisce, ora, l'articolo 11 (Disposizioni in materia di trattamento economico a favore del personale del Comparto difesa e sicurezza) della legge 4 aprile 2025, n. 42 recante "Misure in materia di ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Forze di Polizia, delle Forze armate nonché del Corpo dei Vigili del Fuoco".

Riferimenti Bibliografici

- Banfi, A., & Galli, G. (2020). *La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni*. Consultabile in <http://www.osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-digitalizzazione-delle-pubbliche-amministrazioni-1941>;
- Manca, G. (2020). *La storia del Codice dell'Amministrazione digitale (Cad), giunto ormai alla sua sesta versione e con una serie di piccoli aggiustamenti strada facendo, parte nel 2003. La sua vita non è stata facile: ripercorriamola*. Consultabile in www.agendadigitale.eu/cittadinanza-digitale/breve-storia-della-pa-digitale-la-genesi-e-levoluzione-del-codice-dellamministrazione-digitale/
- Vella, G. (2023). Gli incentivi tecnici nel nuovo Codice dei Contratti pubblici. *Rivista della Corte dei conti*, 3.

Dialoghi

Dialogues

Cultura organizzativa e cambiamento manageriale.

Il caso della Scuola Normale Superiore

***Organizational culture and managerial
change. The Case of the Scuola
Normale Superiore***

Enrico Periti*, Francesco Muzzarelli**

* *Scuola Normale Superiore*

** *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e Università degli Studi della Repubblica di San Marino*

Abstract

Organizational culture is the driving force behind change in complex organizations. This article presents the case of the Scuola Normale Superiore, which, since 2020, has undertaken a profound organizational development effort to transform its technical-administrative structure in line with a renewed strategic vision. The initiative took place in a context marked by significant challenges: the dissolution of a federation with other special status higher education institutions, a complete digital transition, the introduction of teleworking and a high staff turnover rate. A new management approach based on processes, clear responsibilities and leadership development was introduced. A distinctive key element was the focus on organizational culture as a catalyst for change: shared values, distributed leadership and stable collaborative practices. The project involved 42 managers and middle managers in a blended learning path combining theoretical sessions and experiential activities based on classic psychodrama methods. The main outcome was the collective creation of the “Organizational Culture Manifesto”, which strengthened the sense of belonging, motivation and internal climate. This experience demonstrates how even public institutions can leverage culture as an active resource for continuous improvement.

Keywords: *Organizational culture, Higher education institutions, Process-oriented management, Leadership development, Public sector innovation.*

Introduzione

La leadership guida la cultura organizzativa; la cultura guida le prestazioni. Un'affermazione ingannevolmente semplice, tuttavia molto reale. Pianificare, gestire e, all'occorrenza, cambiare la cultura di un'organizzazione per stabilire uno standard diverso di comportamento e risultato è infatti un compito manageriale cruciale e impegnativo.

Cruciale perché la cultura organizzativa è il collante e il catalizzatore quotidiano delle interazioni concrete tra obiettivi, strategia, struttura, processi di lavoro e persone. Ovvero influenza pesantemente ciò che accade in pratica, di giorno in giorno, e quali risultati si ottengono. Impegnativo perché chi dirige è chiamato a investire intensamente nel mettere e tenere insieme parti diverse di un'organizzazione, nel farle comunicare rapidamente e ripetutamente, nel mantenere la tensione verso gli obiettivi,¹ valutando in continuo le esigenze di contesto e le interazioni di sistema.

È indubbio che progettare e riprogettare organigrammi e meccanismi operativi è fondamentale, ma serve a poco se le persone:

1. Obiettivi che, nel caso specifico, sono per lo più mirati a semplificare processi e servizi per ottimizzare costi e investimenti, anche avvalendosi delle tecnologie digitali.

- lavorano come entità a sé stanti, solipsistiche;
- perdono di vista la logica complessiva;
- non ragionano in chiave di cliente/fornitore interno;
- non possiedono una metrica comune, composta da un insieme di precisi valori operativi, capace di indirizzare in modo congruente l'agire di ognuno, senza il continuo bisogno di esplicitare o negoziare i comportamenti dei singoli e senza rifugiarsi nella dimensione burocratica della conformità procedurale.

Alla luce di queste considerazioni, il presente articolo analizza un intervento di formazione durato due anni, progettato e realizzato presso la Scuola Normale Superiore di Pisa, con specifico riferimento al personale tecnico-amministrativo. L'intervento è stato orientato allo sviluppo della cultura organizzativa, intesa come insieme di pratiche, rappresentazioni condivise e modalità di collaborazione che incidono in modo significativo sul funzionamento delle istituzioni accademiche complesse.

La significatività del contributo risiede, da un lato, nella possibilità di documentare in modo sistematico un'esperienza di cambiamento organizzativo in un contesto universitario di eccellenza; dall'altro, nell'analisi degli esiti dell'intervento in termini di apprendimento organizzativo, rafforzamento del senso di appartenenza e miglioramento dei processi di lavoro.

La finalità dell'articolo è pertanto duplice: da un punto di vista teorico, contribuire alla riflessione sul ruolo della formazione come leva di sviluppo della cultura organizzativa nelle istituzioni accademiche; da un punto di vista pratico, offrire agli addetti ai lavori un caso documentato, che esplicita presupposti, scelte metodologiche e risultati, potenzialmente trasferibili e adattabili ad altri contesti organizzativi analoghi.

1. Persone, organizzazione e cultura

Come noto, le organizzazioni sono realtà sociali complesse fatte da persone, sistemi per lavorare a uno scopo comune (ruoli, regole, processi, procedure) e cultura. Esse non sono pertanto riconducibili a uno schema di facile governo e i cambiamenti al loro interno non possono essere affidati (solo) alla revisione di strutture e processi. Soprattutto a causa del primo e del terzo fattore. Le persone, infatti, portano inevitabilmente con sé emozioni, motivazioni, giudizi, pregiudizi e necessitano di relazioni identificanti.

La cultura è l'algoritmo che consente alle persone di sentirsi una comunità, di riconoscersi e di dotarsi di un pensiero sistemico che permetta loro di affrontare collaborativamente

le situazioni tipiche degli eventi imprevisti e delle realtà complesse e in assenza di regole sistematicamente predefinite. Essa crea un campo di forze che stimola nelle persone l'intenzionalità all'azione responsabile.

La cultura organizzativa di fatto allaccia, permettendone il funzionamento, la componente psico-sociale (persone) con quella tecnica (organizzazione). È quella cosa che fa accadere le cose congruentemente al contesto e che (quando tutto va bene) salda la dimensione delle aspirazioni individuali con il progetto collettivo. Insomma, è tutt'altro che un concetto astratto e secondario. La sua esistenza e il suo potere sono palpabili soprattutto quando si cerca di inserire nuovi approcci strategici o diverse dimensioni di efficienza fondate su collaborazione, apertura e scambio. In questi casi, quando la cultura nuova si rafforza, l'organizzazione ha la preziosa possibilità di poter essere poco normata, meno burocratica e, di conseguenza, più agile.

Non esistono organizzazioni con la stessa cultura, ecco perché qualsiasi tentativo di replicare culture di successo è destinato a fallire. Non esistono culture corrette e culture sbagliate. In certi contesti e con certe tecnologie il lavoro in team e la proattività delle persone sono essenziali; in altre situazioni, la competizione interna, una disciplina rigida e relazioni altamente strutturate possono essere i prerequisiti per un successo duraturo. La qualità di una cultura dipende dalla congruenza dei suoi assunti rispetto all'ambiente in cui vive l'organizzazione e ai suoi obiettivi. Per certo essa è fattore critico di successo o insuccesso nei processi di cambiamento, specie nelle istituzioni pubbliche. Per trasformarsi in leva di innovazione positiva, la cultura richiede un lavoro di partecipazione diffusa: tentare di agire in modo coercitivo sul controllo dei comportamenti non funziona. Da qui il senso e il metodo del progetto esaminato in questo articolo.

Il concetto di cultura organizzativa è multidimensionale ed è descritto in modi diversi, da vari autori². Una definizione che ci sembra adeguata al contesto in esame è questa: l'insieme dei valori operativi che determinano il modo con cui le persone e i gruppi percepiscono, valutano e affrontano l'ambiente. Più dettagliatamente, gli elementi costitutivi della cultura organizzativa sono stati indagati da Edgar H. Schein, professore emerito alla MIT Sloan School of Management di Boston. È assai noto in dottrina il suo modello a tre livelli introdotto nel 1985 (Schein, & Schein, 2021): artefatti³, valori dichiarati⁴ e assunti taciti⁵.

-
2. Per questo articolo facciamo riferimento in particolare ai contributi di Edgar H. Schein e Bruno Bolognini.
 3. Indicatori osservabili della cultura sottostante: linguaggi e gergo professionale, riti e cerimonie (es. riunioni periodiche, eventi istituzionali), storie e miti che circolano sull'organizzazione (fondatori, successi, crisi superate), spazi fisici e simbolici (architettura, uffici, laboratori, aule, arredi), loghi, slogan, simboli grafici.
 4. Principi guida condivisi che orientano decisioni e comportamenti: ideali, obiettivi, aspirazioni.
 5. Convinzioni profonde e implicite che guidano i comportamenti (spesso inconsapevoli): credenze, valori inconsci e dati per scontati.

Schein osserva che tutti i gruppi e le organizzazioni hanno, in sostanza, un duplice scopo: a) portare a termine un compito, sopravvivendo e crescendo all'interno del loro ambiente; b) organizzarsi e creare un insieme di relazioni funzionali tra i membri. Schein chiama l'ambiente la macrocultura, il lavoro da svolgere la cultura tecnica e l'organizzazione interna la cultura sociale.

Enriquez, psicosociologo delle organizzazioni, nel suo testo del 1992 dal titolo "L'organisation en analyse", mostra come le organizzazioni possano incarnare diversi modi culturali che plasmano i rapporti di potere, i sistemi simbolici e i comportamenti dei membri. Egli distingue così i seguenti tipi di cultura: autoritaria, burocratica, paternalistica, tecnocratica o meritocratica, carismatica o missionaria, contrattualistica o del mercato (Enriquez, 1992).

Al di là delle questioni tassonomiche, è interessante sottolineare come l'ingrediente più saliente dell'assetto culturale sia l'insieme delle assunzioni condivise che un gruppo apprende mentre affronta i suoi problemi di adattamento all'esterno e di integrazione interna. Per comodità diamo a queste assunzioni il nome di priorità valoriali.

2. Fotografia dell'organizzazione e caratteristiche peculiari

La Scuola Normale è un'istituzione che è nel cuore degli italiani. Nella percezione comune è riconosciuta e intuita come il luogo in cui si formano i cervelloni, i talenti, le professionalità più brillanti del Paese. Spesso, tuttavia, non si conosce precisamente come si vive in quel luogo e che tipo di percorso formativo viene proposto. Più volte è capitato di sentirsi chiedere quali lauree vengono rilasciate alla Normale... senza sapere che la Scuola non laurea nessuno per il semplice motivo che non ha percorsi di laurea. Solo nel 2020⁶ si è stabilito che gli allievi della Scuola, al termine del percorso formativo, ottengano il titolo di master. La laurea agli allievi della Scuola la rilasciano, a seconda delle discipline intraprese, le Università degli Studi di Pisa e di Firenze. In poche parole, chi svolge i suoi studi all'interno di questa istituzione al termine del percorso ottiene una laurea, un master... e può dirsi normalista! Alla Scuola viene inoltre storicamente riconosciuto di aver, per prima in Italia, avviato i corsi di perfezionamento, e ancora oggi rilascia titoli di PhD, mantenendo un ruolo centrale nella ricerca e nell'alta formazione.⁷

Per dare un'idea di come oggi la Scuola sia percepita si può fare riferimento alle rilevazioni del Corriere della Sera, che ormai da anni inserisce la Normale nell'Italy's Best Employers. Quest'anno, per la prima volta, è stata inclusa anche nella classifica dedicata

6. Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (art. 19, comma 3) convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120.

7. Interessante il volume di Paola Carlucci (Carlucci, 2012) che documenta l'importanza che la Normale ha avuto nel dibattito culturale del Paese.

ai Best Employers for Women, che segnala le organizzazioni più apprezzate per l'impegno verso l'uguaglianza di genere.

Negli ultimi anni, la Scuola ha partecipato a un'esperienza federativa insieme ad altre due Scuole Superiori Universitarie: la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e l'Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia. Di fatto, la Normale ha condiviso con le altre due Scuole lo stesso Consiglio di amministrazione, lo stesso Collegio dei revisori e lo stesso Nucleo di valutazione.⁸ Nel rispetto della legge Gelmini⁹ ciascuna Scuola ha continuato a esprimere in proprio il Rettore (alla Normale, Direttore), il Direttore generale (alla Normale, Segretario generale) e il Senato accademico.

Nel 2020 l'allora Direttore della Scuola Normale, Luigi Ambrosio, ha dato inizio al percorso di sfederazione che si è concluso con la ricostituzione di tutti gli organi della Scuola e con l'approvazione del nuovo Statuto in vigore dal 2022¹⁰. Tutto questo è andato a maturare nel periodo finale dell'epoca Covid. Con l'avvio di questa nuova fase, la Scuola si è posta il problema di individuare la forma più efficace da dare al proprio assetto gestionale a livello tecnico, amministrativo e bibliotecario, avendo come aspirazione il futuro, ovvero un'organizzazione capace di interpretare la visione strategica che la Normale, tornata single, si era data¹¹ e, al contempo, di garantire stabilità operativa nel medio-lungo termine.

Questa riflessione ha portato il Consiglio di amministrazione, ancora federato, ad approvare un documento – Linee guida e criteri per la riorganizzazione dei servizi dell'amministrazione centrale¹² – che ha avviato un percorso di cambiamento in più passaggi, trasformando in radice il paradigma organizzativo interno. In sintesi e per schemi: la complessità delle attività scientifiche, gli obblighi derivanti da una sempre più stringente burocrazia e le ambizioni sopra dette hanno spinto verso una revisione del modello gestionale. L'approccio precedente, basato su interventi amministrativi sartoriali e personalizzati, tendeva infatti a oscurare la linearità delle azioni gestionali e la definizione delle responsabilità. Si è dunque scelto di mettere al centro i processi lavorativi, favorendo la

8. L'esperienza federativa prese le mosse da un progetto presentato dalla Scuola nell'ambito della programmazione ministeriale triennale 2016/2018, approvato dal Consiglio direttivo della Normale con deliberazione n. 127 del 14 dicembre 2016. Il Consiglio di amministrazione federato fu costituito con decreto congiunto del Direttore della Scuola Normale e dei Rettori della Scuola Sant'Anna e dello Iuss (30 maggio 2018, n. 303).

9. Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (art. 3, Federazione e fusione di atenei).

10. Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 2022, il nuovo Statuto è entrato in vigore il 28 aprile 2022.

11. Si veda il Piano programmatico di sviluppo 2019-2024 al link <https://www.sns.it/it/piano-programmatico-di-sviluppo>.

12. Deliberazione del CdA federato n. 43 del 25 febbraio 2021 (a seguire Dsg n. 59 del 25 febbraio 2021 con decorrenza 1 marzo 2021).

loro informatizzazione e introducendo un monitoraggio il più possibile sistematico delle attività in una logica di miglioramento continuo delle prestazioni.

3. Perché puntare sulla cultura organizzativa come leva di sviluppo manageriale

Siamo nel 2020 e il primo intervento riorganizzativo ha focalizzato l'attenzione sull'asset Ricerca con la creazione delle Strutture tecnico gestionali (Stg),¹³ paragonabili, nelle Università generaliste, ai Dipartimenti. Successivamente le diverse componenti della Segreteria generale sono state incluse nel processo di cambiamento organizzativo. Sono seguiti ulteriori affinamenti, ma sempre coerenti con il nuovo paradigma.

Di fatto questa operazione è avvenuta mentre il personale tecnico-amministrativo era ancora alle prese con il Covid: il rientro definitivo al lavoro, con l'avvio dell'esperienza smart working generalizzato e normalizzato, non era ancora cominciato. In sostanza, è stata una decisione dettata da estrema lucidità e soprattutto ben argomentata. Se la Scuola fosse un'azienda privata potremmo dire che ha voluto anticipare i tempi e, nella difficoltà di tutti, ha trovato un posizionamento competitivo sul mercato. Questo anticipo è stato, in concreto, il risultato di un'azione top down e, di conseguenza, il perché del cambiamento ha necessitato di condivisione successiva, di esposizione delle motivazioni e di recupero dell'adesione al cambiamento a decisione assunta.

Come si è operato all'interno di questo scenario? Occorreva formare nuovo management anche perché le posizioni di responsabilità, nel frattempo, erano aumentate in modo significativo. Attualmente, l'organigramma prevede 3 aree manageriali (posizioni dirigenziali), 18 aree di middle management (elevate professionalità) e 24 uffici (funzionari). Soprattutto, occorreva reimpostare il management in coerenza con la nuova struttura organizzativa che, per trovare la sua efficacia, necessitava – e ancora necessita – proprio di forti competenze manageriali. Da dove partire, considerando che a maggio 2021 – quindi successivamente alle scelte fatte – è entrato in ruolo un nuovo Segretario generale, che non conosceva la Scuola e per primo abbisognava di tempo per capire la realtà? Come trovare la leva giusta, su cui puntare per dare stabilità nel vissuto quotidiano alla nuova scelta organizzativa?

Si è lavorato congiuntamente su più punti: portare a bordo il management presente, selezionare quello nuovo, immettere nuovi contenuti, impostare un metodo lavorativo condiviso e trasparente. Si è anche fortemente stimolato il confronto con altri stili di leadership e management, non presenti nella Scuola, invitando a tenere conferenze, e a condividere

13. Dsg n. 39 del 28 febbraio 2020 con decorrenza 1 marzo 2020.

le loro esperienze, figure professionali con alti ruoli di responsabilità nel settore universitario e della ricerca, nonché docenti universitari.¹⁴

Convincere che occorre cambiare non è facile: i tratti conservativi dell'essere umano, che vive di atteggiamenti, di gesti per lo più routinari, comportano un lavoro di analisi del contesto, di chiarezza sulla mission e, molto spesso, anche analisi introspettive personali. Si giunge più facilmente a cambiare quando c'è una minaccia esterna visibile. Si pensi a cosa è accaduto durante il Covid nella pubblica amministrazione: laddove se non timbrò l'entrata e l'uscita sei sanzionato, ci si è inventati l'home working con risultati eccezionali e sorprendenti. Ma quando non si vede il nemico perché cambiare? Solo per i ghiribizzi di pochi?

Il lavoro si è concentrato inizialmente sui punti di coerenza della decisione, ovvero si è verificato fino a che punto il nuovo assetto fosse realmente funzionale all'impianto strategico. E sono state evidenziate le coerenze, si è capito che l'auto era stata posizionata nella direzione giusta, per usare una metafora. Il nemico non è visibile, può anche non esserci, ma una Scuola di eccellenza, conosciuta nel mondo, deve rimanere costantemente ad alto livello all'interno di uno scenario che cambia sempre più velocemente. Se tutto cambia intorno a noi, diventa difficile immaginare che sia possibile rimanere al top senza cambiare, senza modificare le proprie abitudini e spesso anche le proprie convinzioni, dettate solo dal «noi siamo fatti così» e così vogliamo rimanere!

Il portare a bordo ha significato mettere in crisi lo status quo, ha significato selezionare in modo mirato e far crescere il personale in termini di assunzione di responsabilità, non sulla base dell'anzianità, ma piuttosto di valutazioni attinenti la professionalità e la capacità. Selezionare dall'esterno non è stato facile perché in questi ultimi anni il mercato del lavoro, anche per il settore pubblico, ha visto emergere con chiarezza aspettative che vanno oltre il classico scambio presente nella pubblica amministrazione: non troppi denari, ma posto certo fino alla pensione, orari accettabili, pluralità di tutele lavorative.

Ci si è concentrati anche sul lavorare insieme, sul vedere e valutare insieme le situazioni, sull'andare oltre il lavoro tecnicamente perfetto, fatto di verticalità gestionali che portano a mondi chiusi, fuori dei quali non ci sono colleghi amici, ma persone a cui dare la colpa se qualcosa non va.

Ci si è dati un metodo di lavoro, basato su semplici report, condivisi insieme in riunioni periodiche regolarmente programmate, in cui parlare con chiarezza, anche di fronte a difficoltà, è un imperativo. Diciamo report cerniera, nel senso che possono tenere unite

14. Di seguito l'elenco degli interventi: D. Livon, Anvur (7 novembre 2022); G. Colpani, Cnr (2 febbraio 2023); D. Vannozzi, Cineca (12 aprile 2023); M. Camisasca, Istat (7 novembre 2023); G. Donna, Unito (14 dicembre 2023); A. Sequi, Infn, (10 aprile 2024); A. Vivolo, Unipg e G. Festinese, Unior (14 marzo 2025); A. Bonaccorsi, Unipi (12 giugno 2025).

le diverse componenti della Scuola: possono essere costruiti e aggiornati dai responsabili di area per condividerli con i pari e con il Segretario generale, possono essere sviluppati insieme ai responsabili di ufficio che a loro volta possono coinvolgere il loro personale, possono essere condivisi con il Direttore della Scuola, con i Prorettori e i Delegati.

Ma ancora non bastava. Anche se il lavoro sviluppato ha prodotto valore manageriale, non si era ancora trovato il grimaldello.

L'intuizione è stata porre al centro la cultura organizzativa. Il tema usciva sullo sfondo nei momenti formativi su leadership/management, quando si analizzavano altri stili di governo. Dallo sfondo lo si doveva portare al centro: puntare tutto sulla cultura organizzativa, sul cuore, sull'identità. È questa che deve essere messa sotto i riflettori per capire cosa tenere, cosa buttare, cosa aggiungere in una fase di cambiamento. Mettersi in discussione, non dare nulla per scontato, costruirsi e ricostruirsi con forte attenzione introspettiva condivisa, nel momento in cui il turn over della Scuola è fortissimo, per cui è essenziale che i neo-assunti non si modellino acriticamente sul vecchio status quo, ma piuttosto siano lo stimolo forte a interpretare in modo diverso il lavoro.

Breve inciso prima di continuare: la Scuola nel periodo 2022 - gennaio 2025 ha assunto sessantadue persone, di cui solo sei sotto i trent'anni. Si immaginava di avere giovani abili con le tecnologie e l'inglese, si hanno persone con molta esperienza lavorativa quasi tutte con curricula multi-esperienziali; un esito questo che porta a profonde riflessioni che meriterebbero un'analisi specifica.

Trattare di cultura organizzativa è impegnativo. È già un problema dare una definizione condivisa. Al di là di quanto detto in precedenza, questo punto non è solitamente al centro della riflessione del management, né esiste una precisa percezione delle dinamiche che lo influenzano. Per dirlo semplicemente, non sempre è facile capire quali meccanismi fanno sì che una macchinetta distributrice di caffè sia un luogo in cui scambiarsi sorrisi, idee più o meno geniali, condividere o risolvere problemi, piuttosto che un luogo dove sfogarsi, dove parlare male del collega o del proprio capo o dei capi in genere, dove elaborare piani per attribuire colpe. Questi luoghi li facciamo noi! È questa la prima grande consapevolezza da acquisire. Li facciamo noi e in particolare i leader hanno un ruolo decisivo "per la messa a terra dei processi di trasformazione e per dettare le sorti del conseguente sviluppo organizzativo" (Borgogni, Santarpia & Giraudo, 2024). Se sono luoghi tossici possiamo cambiarli e renderli positivi. Sono l'evidenza di quale sia la cultura che o ingabbia o rende forte un'organizzazione. La cartina di tornasole, potremmo dire, semplificando ancora.

Come mettere a punto un percorso di consapevolezza al cambiamento della cultura organizzativa della Scuola e che risultati concreti porsi quanto meno come momento chiaro di partenza verso il cambiamento? C'erano le condizioni per farlo?

Una prima condizione l'abbiamo già individuata: il forte turn over, molte professionalità in uscita e ancor di più in entrata nei ruoli della Scuola. Circa il 25% del personale tecnico-amministrativo e bibliotecario è stato oggetto della relazione entrata-uscita.

Un secondo aspetto riguarda il mutamento di paradigma lavorativo: l'alternanza lavoro in presenza / lavoro via cavo ha inserito nelle dinamiche quotidiane forti novità, e anche difficoltà, soprattutto per i nuovi assunti e per coloro che hanno iniziato a esercitare un ruolo di responsabilità per la prima volta.

Infine, il fatto che la Scuola abbia deciso di intraprendere un percorso rapido per informatizzare i processi di lavoro¹⁵ ha creato una condizione di consapevolezza importante per capire che era arrivato il momento: non si poteva più lavorare come prima. Anche perché, di fatto, quello che sopra abbiamo definito il confezionamento sartoriale delle attività amministrative portava con sé che tutto girava prevalentemente su carta... il modulo!

L'insieme di queste tre condizioni, e anche altre che da queste nascevano, ha reso chiaro che il processo di ridefinizione della cultura organizzativa non poteva essere rinviato. E quindi si è deciso: si parte.

4. Il progetto nel concreto: premesse, procedimento, esiti

4.1. Premesse e obiettivi

Il progetto prende avvio in una fase di profondi cambiamenti della Scuola, e si pone l'obiettivo di costruire, secondo un processo bottom-up, la cultura organizzativa dell'amministrazione, redigere insieme un Manifesto che espliciti i valori dai quali si intende ripartire, definire un metodo di lavoro tramite un processo condiviso.

La Scuola necessita di un gruppo di vertice in grado di governare con sistematicità in particolare queste due leve:

- la leadership: capacità di testimoniare e sviluppare negli altri la nuova cultura organizzativa;
- il lavoro di squadra: presidio del coordinamento delle attività e dello scambio informativo a tutti i livelli, agendo in sinergia.

15. Si veda, ad esempio, il chatbot per l'orientamento universitario che la Scuola ha sviluppato recentemente, citato in Designers Italia, 2025.

Il percorso ha coinvolto 42 persone: tutti coloro che ricoprono un ruolo di responsabilità all'interno dell'organizzazione, seppur a livelli differenti. A ciascuno è stato riconosciuto il ruolo di attore del cambiamento, chiamato a garantire tramite il proprio lavoro output di valore e a essere un leader virtuoso.

Il percorso di formazione, si è conseguentemente dato questi obiettivi:

- acquisire una solida consapevolezza sull'impatto del proprio ruolo in risposta alle richieste del contesto organizzativo;
- guadagnare chiarezza e incisività nelle modalità di comunicazione e interazione operativa all'interno del gruppo dirigente attraverso la conoscenza reciproca, il confronto aperto e la sviluppo di fiducia interpersonale;
- stendere il Manifesto dei capisaldi della cultura organizzativa della Scuola alla luce del percorso formativo svolto, distinguendo il modello a tendere da quello attuale.

4.2. Procedimento: struttura del percorso formativo e scelte metodologiche

Il percorso è stato progettato secondo una logica incrementale e partecipata, orientata alla costruzione progressiva di un risultato comune. I partecipanti, suddivisi in quattro gruppi, hanno partecipato a quattro incontri a cadenza bisettimanale. Ciascun gruppo ha seguito lo stesso procedimento: un incontro introduttivo con il Segretario generale, in cui si focalizzava l'attenzione sulla definizione di cultura organizzativa, di manager, di leader e si chiarivano le finalità generali, ed una fase conclusiva dedicata all'elaborazione del Manifesto della cultura organizzativa. I testi prodotti sono stati esaminati dal Segretario generale, che ha svolto una funzione di raccordo e sintesi, individuando coerenze, disallineamenti e nodi di discussione rispetto alla realtà organizzativa osservata.

Il testo risultante, costruito in modo collaborativo ed incrementale, è risultato, in prima battuta, eccessivamente articolato, in quanto orientato a includere ogni sfumatura e a garantire che ciascuno potesse riconoscersi nel contenuto, anche mediante interventi puntuali su singole parole o precisazioni minuziose. L'elaborazione finale del Manifesto della cultura organizzativa della Scuola Normale Superiore, a cura dell'Ufficio Comunicazione della Scuola, è stata pubblicata nell'aprile 2025 (Fig. 1).

Fig. 1 Il Manifesto della cultura organizzativa della Scuola Normale Superiore.

SCUOLA NORMALE SUPERIORE

MANIFESTO della CULTURA ORGANIZZATIVA

VISIONE CONDIVISA	Promuoviamo la missione e gli obiettivi strategici e operativi della Scuola e coltiviamo il senso di appartenenza all'istituzione
Agiamo con responsabilità e trasparenza, imparando dagli errori e lavorando in team con fiducia reciproca e chiarezza nei processi	RESPONSABILITÀ E TRASPARENZA
COMUNICAZIONE EFFICACE	Mettiamo in comune informazioni e conoscenze con stili condivisi ed efficaci, favorendo il dialogo tra tutte le aree e al loro interno
Riconosciamo e rispettiamo i ruoli e le professionalità, promuovendo un ambiente di lavoro affabile, inclusivo e motivante	VALORE DELLE RELAZIONI
COLLABORAZIONE	Lavoriamo insieme, sostenendoci a vicenda, per garantire il supporto alle attività accademiche e consolidando le buone pratiche
Siamo aperti e aperte al cambiamento, con un'attenzione particolare alla sostenibilità economica, energetica, digitale e ambientale	APERTURA AL CAMBIAMENTO
MERITO E INNOVAZIONE	Sulla base di un chiaro modello organizzativo, valorizziamo il merito e l'innovazione, riconoscendo i risultati ottenuti
Promuoviamo il benessere lavorativo e l'equità - nella gestione delle attività e nei processi valutativi - consapevoli delle ricadute positive sulla qualità e l'efficienza del lavoro	BENESSERE LAVORATIVO
PROATTIVITÀ	Siamo proattivi e proattive e contribuiamo con affidabilità professionale alla realizzazione delle soluzioni organizzative progettate e comunicate
Collaboriamo con la componente accademica, rispettando ruoli, competenze e responsabilità per una relazione costruttiva	RAPPORTI CON LA COMPONENTE ACCADEMICA

I e le Responsabili di struttura
Aprile 2025

Dal punto di vista metodologico, il percorso ha adottato una strategia didattica altamente interattiva ed esperienziale nel primo e terzo incontro, integrata da input concettuali¹⁶ e momenti di riflessione guidata nel secondo e quarto incontro.

I momenti esperienziali hanno, più precisamente, riguardato:

- l'approfondimento della conoscenza interpersonale;
- lo sviluppo di ascolto, rispetto e fiducia reciproca;
- il senso di responsabilità individuale vs. obiettivo comune;
- l'interdipendenza operativa fra processi e ruoli;
- il feed back tra funzioni organizzative.

Operativamente la fase esperienziale, aspetto distintivo del percorso dal punto di vista formativo, è stata condotta ricorrendo ai metodi d'azione propri dello psicodramma classico.¹⁷ Questa scelta metodologica è innanzitutto derivata dall'assunto fondamentale che il cambiamento culturale non può darsi in assenza di relazioni aperte e basate sulla fiducia, nelle quali le persone coinvolte sono orientate implicitamente ad aiutarsi a vicenda, a non indebolirsi l'un l'altra e a costruire una sicurezza psicologica che le renda schiette e sincere, in vista di un futuro rapporto collaborativamente maturo (Schein, & Schein 2021).

Il secondo movente metodologico è la consapevolezza che le organizzazioni moderne, specie nei momenti di cambiamento, hanno bisogno di persone capaci di attingere non solo alle competenze tecnico-professionali, ma anche e soprattutto a quelle legate alla personalità. La motivazione e la fiducia in sé sono fattori di potere personale preziosissimi per vivere nella società post-industriale, carica di complessità e incertezza. In tutti questi

16. Principalmente dedicati a questi quattro temi: auto-organizzarsi e allinearsi nel gruppo di lavoro (la grammatica dell'impiego del tempo funzionale all'obiettivo comune), le peculiarità del lavoro in team (condivisione, coinvolgimento, fiducia, responsabilità), la delega, la gestione delle riunioni (come momenti di scambio, integrazione e responsabilizzazione).

17. Le metodologie d'azione ideate da Jacob Levy Moreno, psichiatra e psicologo sociale, sono comunemente conosciute col nome di psicodramma classico. Esso esplora le verità soggettive attraverso l'azione drammatica, cioè mediante il racconto di sé e la relazione con gli altri, con forme espressive verbali e non verbali, create con specifiche modalità tecniche. Lo psicodramma è un consolidato metodo d'approccio psicologico finalizzato allo sviluppo personale e organizzativo che esplora il contenuto mentale e le interazioni attraverso l'azione scenica guidata, cioè una sequenza di accadimenti relazionali intenzionalmente stimolati e guidati da un conduttore, mediante delle prescrizioni verbali di lavoro finalizzate ad attivare specifiche funzioni mentali. Per approfondire, si veda: Boria & Muzzarelli, 2009.

ambiti il metodo psicodrammatico, si rivela un approccio estremamente versatile ed efficace per potenziare:

- la consapevolezza emozionale dei comportamenti propri e altrui, dei problemi, delle relazioni e del ruolo lavorativo;
- la capacità di ampliare i confini del già noto accedendo a nuovi orizzonti di interpretazione e azione (risorse presenti, proiezione nel futuro, sentimento del possibile);
- la capacità di relazionarsi in modo più adeguato, libero e creativo con le altre persone del proprio contesto;
- la capacità di cooperare in gruppo;
- il rafforzamento del senso di auto-efficacia, con la conseguente riduzione delle resistenze ai cambiamenti.

Più in dettaglio, i percorsi propri dei metodi d'azione di matrice psicodrammatica, coi quali sono state condotte le sessioni esperienziali, sono qui di seguito specificati:

- attività di riscaldamento: per promuovere il coinvolgimento iniziale e la libera espressione di ciascuno;
- attività per creare il clima e aprire alla relazione, per farsi conoscere, per comunicare: aiutano le persone a guardarsi dentro, a esprimersi con gli altri, a maturare conoscenza e confidenza;
- attività per approfondire il racconto di sé, per sviluppare fiducia reciproca, per collaborare, per affrontare tematiche particolari: per rinnovare e fortificare le relazioni, maturare consapevolezza, trattare argomenti specifici relativi all'emozionalità e al comportamento;
- attività per sondare e consolidare il clima di gruppo, per scambiarsi feed-back: per verificare la percezione reciproca, favorire la trasparenza delle relazioni, superare nodi conflittuali, compattare il gruppo.

Un'importante precisazione. Quanto sopra non è clinica psicologica applicata all'azienda, bensì un modo di fare formazione che si preoccupa, oltre che del trasferimento di saperi teorico-tecnici, della dimensione dell'esperienza e della sua rielaborazione: comprendere e condividere i propri vissuti, mettere a fuoco le risorse personali, collocare produttivamente le esperienze, imparare a relazionarsi, darsi punti di riferimento comuni. Solo in questo modo nasce e cresce un'autentica cooperazione fra le persone, una sorta

di potente organigramma virtuale fatto di rapporti sociali, i veri legami che definiscono le sorti dell'organizzazione.

A dispetto di queste considerazioni, è ancora molto diffusa la concezione della persona del tutto razionale, controllabile tramite ruoli, regole e obiettivi. Si tratta di una forzatura oggettivante, comoda ma distaccatissima dalla realtà. La scienza manageriale, cioè, finge che i comportamenti umani siano sempre trattabili scansando le emozioni e la soggettività, e che le energie delle persone siano incondizionate, infinite e sempre attive. Ne derivano numerose inefficienze personali e organizzative, nonché frequenti patologie da ansia e stress.

La collaborazione fra soggetti, per realizzarsi, non può prescindere da ciò che di soggettivo condiziona una situazione. E qualsiasi situazione è sempre soggettivamente interpretata e agita. È infatti del tutto vana la speranza (o la pretesa) che, mettendo insieme più persone adulte e dando loro ruoli e compiti, in automatico il gruppo funzioni con maturità ed efficienza. Ovvero che fra i colleghi precocemente scorra comprensione reciproca e che i capi, solo per effetto dell'organigramma, emanino carisma.

Il problema è che si dà per scontato un ingrediente fondamentale: la creazione di un clima relazionale composto da vissuti comuni, codici condivisi, conoscenza reciproca, sostegno vicendevole, accettazione dell'altro. È il clima di gruppo, basato su fiducia e bisogno di ottenere/offrire sostegno reciproco, il vero collante di ogni vera squadra. Collante il cui nome più preciso è giustappunto cultura organizzativa.

4.3. Gli esiti: il Manifesto, l'apprendimento organizzativo e un metodo di lavoro condiviso

L'esito tangibile del percorso è stato il Manifesto della cultura organizzativa della Scuola Normale Superiore, articolato in dieci punti e sottoscritto da tutti i partecipanti, che si sono impegnati a esporlo in ogni ufficio e a condividerne i valori con tutto il personale. È stato presentato in una riunione plenaria di tutti i partecipanti ai due Direttori della Scuola, quello uscente e quello entrante, l'11 aprile 2025, e illustrato dal manager più anziano e dalla manager più giovane con un commento anche sul ruolo e sull'esperienza complessiva vissuta. Il messaggio implicito per il futuro è stato: siamo pronti ad accompagnare il Direttore entrante nel dare concretezza gestionale al programma strategico per il futuro della Scuola. Se la Scuola accelera, accettiamo la sfida con orgoglio.

Nel percorso formativo dei neo-assunti una sessione di lavoro è stata dedicata alla presentazione del Manifesto e a chiedere loro uno sforzo in due direzioni comportamentali. La prima: domandare sempre il perché delle cose e contestarle il più possibile; la seconda: fare proposte su come le attività si potrebbero fare in altro modo. In sintesi: essere degli ottimi rompiscatole.

L'esito sostanziale: il processo come fattore d'impatto. Il processo stesso attraverso il quale il Manifesto è stato costruito costituisce un esito rilevante. Da questo punto di vista, il Manifesto rappresenta un punto di partenza per la costruzione di una prospettiva futura. In dieci punti viene sintetizzato il cambio marcia rispetto allo status quo precedente e ci si impegna a voltare pagina nei confronti dei colleghi, aventi o meno ruoli di responsabilità, dell'istituzione e del suo Direttore.

Quale è stato l'impatto del progetto sul clima interno? L'entusiasmo testimoniato dai membri del primo gruppo è stato di fondamentale importanza per le attese positive create nei partecipanti ai gruppi successivi, per la curiosità che lo stesso gruppo ha iniziato ad avere per vedere come sarebbe finita l'esperienza, per la volontà di condividere anche con i colleghi negli uffici i contenuti affrontati e le nuove convinzioni maturate. Un entusiasmo che ha creato un messaggio ai colleghi: «andate e vi divertirete», «non è come gli altri corsi». «Qui ci si conosce davvero», «si porta a casa qualcosa», «ne vale la pena». Associare divertimento e crescita professionale ha senso? Se lavorando ci si diverte anche, vuol dire che la passione con cui si arriva alla mattina al lavoro è carica di motivazione, che ci saranno più sorrisi che musi lunghi, che le difficoltà saranno più leggere. Sì, è bene divertirsi!

Sul lato dell'osservazione si rileva che, nei fatti, persistono luci e ombre. Il Manifesto è talvolta utilizzato come clava nei rapporti relazionali. Ci si giudica a partire da esso e quindi ci si accusa di non fare quello che ci si era impegnati di vivere e, inevitabilmente, tali deviazioni sono percepite come tradimento. E questo è un impegno, soprattutto per il Segretario generale, che quotidianamente deve fare iniezioni di pazienza, ricordare che il cambio di stile non è un interruttore – accendo/spengo – ma un'azione costante su sé stessi, che non sempre riesce, ma che sempre consente di riprovare fintanto che non si trova la quadratura nelle relazioni, avendo costantemente presente l'obiettivo che l'istituzione deve raggiungere. Diciamo che in ogni caso la logica del divertimento – ancora in fase di consolidamento – non è stata rigettata. Più avanti si può pensare anche a un lavoro su metodi e indicatori: l'attività di osservazione aiuterà a capire quando sarà il momento opportuno.

Chi vive la Scuola ha un forte senso di appartenenza alla Scuola, è profondamente consapevole del suo ruolo nel sistema universitario nazionale e internazionale ed è orgoglioso di dare il proprio contributo per continuare a mantenere alti il valore e la reputazione del brand. Chiede che vengano rispettati i ruoli fra componente accademica e componente tecnico-amministrativa: chi conosce le organizzazioni universitarie sa che questo rapporto è storicamente delicato, spesso instabile, e il suo equilibrio dipende in larga misura dalla qualità delle relazioni fra una componente che fa la scienza e una che ne supporta la realizzazione. Chiede che nella gestione quotidiana il merito e l'innovazione siano presenti e valorizzati, nella convinzione che questo sia possibile solo se il modello organizzativo è ben conosciuto, funziona efficacemente e si fonda su presupposti chiari e condivisi.

È a partire da queste condizioni che si sviluppano gli altri punti più strettamente manageriali: in particolare vale la pena di sottolineare il volersi proattivi, aperti al cambiamento, il voler far tesoro dalle esperienze non positive, gli errori in forma condivisa. Aver chiaro che l'errore può far parte del circuito virtuoso finalizzato al miglioramento costante, piuttosto che essere un'arma con cui colpire il collega, soprattutto quello percepito come potenziale nemico, necessita veramente di un passaggio culturale dal quale deriva un guadagno per tutti.

In sintesi, possiamo affermare, in linea con i risultati desiderati, che:

- il team manageriale ha maturato la convinzione che deve affrontare una stagione di cambiamento dei propri stili lavorativi;
- lo vuol fare da “attore” e non da “spettatore” impegnandosi a modificare i punti centrali che identificano la cultura organizzativa;
- le persone del team hanno maturato una solidità nel lavoro di insieme riconoscendosi alleati;
- in questo senso occorre osservare i propri comportamenti per non tradire quanto sottoscritto e per non utilizzare disallineamenti con il Manifesto come tentazione per addossare “colpe”;
- mentre si consolidano i nuovi stili occorre individuare, insieme, indicatori di monitoraggio dell'implementazione degli stessi;
- tutto questo aiuta e fa crescere un rapporto virtuoso con il corpo docente, nel rispetto dei ruoli.

Riflessioni conclusive

Sotto il profilo teorico, l'esperienza descritta si colloca nello scenario tipico delle organizzazioni “mature”, efficacemente delineato, da ultimo, da Bolognini (2025). In un'istituzione come la Scuola Normale – caratterizzata da una forte identità storica e da una pluralità di sottoculture (accademica, amministrativa, gestionale) – gli esiti più rilevanti di un intervento formativo sulla cultura organizzativa amministrativo-gestionale non si misurano tanto in termini di cambiamenti immediatamente visibili, quanto piuttosto nell'accresciuta consapevolezza degli attori coinvolti.

L'esperienza conferma e, al contempo, arricchisce il quadro delineato in letteratura, mostrando come interventi di questo tipo possano risultare efficaci anche in contesti

istituzionali complessi, tradizionalmente considerati poco permeabili alle pratiche di sviluppo organizzativo. La novità non risiede tanto nell'elaborazione di contenuti teorici originali, quanto nella dimostrazione di fatto della trasferibilità di tale approccio al settore pubblico di natura accademica, nel quale la cultura rappresenta insieme una risorsa fondamentale e una potenziale fonte di rigidità.

Sul piano operativo, pur senza pretese di esaustività, l'esperienza ha permesso di individuare alcuni elementi chiave per la progettazione di interventi analoghi. In primo luogo, emerge la necessità di costruire preliminarmente una consapevolezza diffusa del cambiamento, inteso non come imposizione esterna, ma come risposta a stimoli provenienti dall'esperienza quotidiana. In altri termini, si tratta di ottenere la disponibilità a "cambiare il modo di fare le cose", facendo leva su tutti gli strumenti disponibili e, in particolare, su una comunicazione efficace (Bolognini, 2025). In questa direzione, l'approccio adottato – che ha integrato anche tecniche derivate dallo psicodramma classico – ha contribuito in modo significativo al raggiungimento dell'obiettivo, favorendo un processo bottom-up attraverso il quale i partecipanti hanno potuto far emergere stimoli, vissuti e significati indispensabili per un ripensamento delle proprie modalità di lavoro e di relazione. Alla base di tale impostazione vi è la convinzione che un output possa dirsi sostenibile solo se interiorizzato, attraverso un progressivo riallineamento tra valori dichiarati e pratiche effettivamente agite.

Tuttavia, perché il cambiamento culturale non rimanga un esercizio episodico, è indispensabile un commitment autentico da parte del vertice: non un sostegno meramente formale, ma una reale disponibilità a mettersi in discussione e una coerenza tangibile tra parole e comportamenti. In questa prospettiva, l'esplicitazione dei riferimenti valoriali nel Manifesto della cultura organizzativa rappresenta un passaggio centrale dell'intera esperienza formativa, configurandosi come una vera e propria bussola operativa, capace di orientare i processi decisionali e la definizione delle priorità. Possiamo affermare che, affinché la cultura organizzativa possa diventare una leva virtuosa, è necessario che essa si traduca in pratiche concrete, integrandosi stabilmente nelle scelte strategiche e operative.

In conclusione, ogni processo di cambiamento deve mantenere una coerenza profonda con l'identità istituzionale dell'ente che lo promuove. Non si tratta di conformarsi a modelli esterni, bensì di rispettare la storia e valorizzare la specificità dell'organizzazione, rendendola più capace di affrontare le sfide future attraverso un equilibrio dinamico e consapevole tra tradizione e innovazione.

Riferimenti bibliografici

- Bolognini, B. (2025). *La cultura organizzativa. Teorie, modelli, nuove direzioni*. Roma: Carocci.
- Boria, G., & Muzzarelli, F. (2009). *Incontri sulla scena. Lo psicodramma classico per la formazione e lo sviluppo organizzativo*. Milano: FrancoAngeli.
- Borgogni, L., Santarpia, F.P., & Giraudo, F. (2024). Crafting leadership: la crescita personale in armonia con il purpose. *Sviluppo&Organizzazione*, 317.
- Carlucci, P. (2012). *Un'altra Università. La Scuola Normale Superiore dal crollo del fascismo al Sessantotto*. Pisa: Edizioni della Normale.
- Cunliffe, A.L. (2017). *Il management. Approcci, culture, etica*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Designers Italia (2025). Progettare un assistente virtuale per servizi pubblici digitali. Consultabile in <https://medium.com/designers-italia/progettare-un-assistente-virtuale-per-servizi-pubblici-digitali-88e6dca498ec>.
- Enriquez, E. (1992). *L'organisation en analyse*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Frigelli, U. (2019). *Guidare il cambiamento organizzativo. Potere, razionalità, emozioni*. Milano: Ferrari e Sinibaldi.
- Kets de Vries, M. (2020). *Effetto porcospino. Il segreto per costruire team eccellenti*. Milano: Ferrari e Sinibaldi.
- Mintzberg, H. (2023). *Capire le organizzazioni... alla buon'ora! 7 forme e 7 forze*. Milano: FrancoAngeli.
- Muzzarelli, F., & Colpani, G. (2016). *Il direttore generale in un'organizzazione complessa. Contributi da un'osservazione sul campo*. Bologna: Bononia University Press.
- Rebora, G. (2023). *Governare le organizzazioni nel rumore e nel caos*. Milano: Edizioni Este.
- Schein, E.H., & Schein, P.A. (2021). *Culture d'impresa. Come affrontare con successo le transizioni e i cambiamenti organizzativi*, Nuova ediz. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- Zanolli, S. (2024). *Lavorare è collaborare. Essere insieme e fare insieme nel mondo del lavoro*. Milano: ROI Edizioni.

Cybersecurity: il necessario rafforzamento delle competenze informatiche degli Enti locali. Un focus sui servizi a supporto prestati dalle società in house in materia di sicurezza, attraverso lo studio di casi concreti

***Cybersecurity: the necessary
strengthening of local government
IT skills. A focus on the support
services provided by in-house
security firms, through case studies***

Valentina Rustichini*

** Comune di Barberino Tavarnelle*

Abstract

This study aims to investigate the choice by local authorities of the in-house providing institute for the performance of the cybersecurity service, through an examination of national legislation, case law and the study of some cases of institutions that have opted for this choice. In particular, the objective of this paper is to investigate the reasons why local administrations entrust cyber activities to their in-house companies as opposed to free market ones. Can in-house companies constitute a concrete solution for local authorities concerning cybersecurity? Can in-house companies guarantee the application of Cloud-first principle?

Keywords: *Cybersecurity, In house providing, Cyber-attack, Nrrp, Cloud first principle.*

Introduzione

La cybersecurity è una questione di primaria importanza per la Pa, in quanto la vulnerabilità dei sistemi informatici espone gli enti pubblici a rischi. La sicurezza informatica è strettamente connessa pure alla qualità delle infrastrutture degli enti, che offrono costantemente servizi digitali. Anche le amministrazioni locali hanno l'obbligo di dotarsi di una struttura interna che sia responsabile per la definizione di strategie di gestione del rischio informatico e la realizzazione di piani di azione e monitoraggio dei possibili rischi. Proprio per la cybersecurity si è manifestato un utilizzo prevalente da parte degli Enti locali dell'istituto dell'in house providing, ovvero l'affidamento ad un ente strumentale, formalmente autonomo ma funzionalmente, organizzativamente e finanziariamente dipendente dall'amministrazione (Lucca 2019).

In questo scritto si intende esaminare la scelta da parte degli Enti locali dell'istituto dell'in house providing per lo svolgimento del servizio di cybersecurity, attraverso una disamina della normativa nazionale, della giurisprudenza e lo studio di alcuni casi concreti di enti che hanno optato per tale scelta. L'obiettivo è quello di indagare quali siano le ragioni che spingono le amministrazioni locali ad affidare l'attività cyber alle proprie in house od in alternativa alle società del libero mercato.

Nel dettaglio lo studio espone al paragrafo 1 le diverse qualificazioni dell'attività di cybersecurity fornite dalla disciplina nazionale, rispondendo alla domanda se tale attività è considerata come un servizio pubblico o un'attività strumentale.

Nel paragrafo 2 si esaminano le caratteristiche intrinseche dell'attività e del suo mercato, mentre nel paragrafo 3 le peculiarità degli Enti locali ed i loro problemi legati all'approvvigionamento del servizio cyber. Invece, nel paragrafo 4 si analizzano le motivazioni addotte dagli Enti locali circa l'affidamento del servizio in house providing o alle società del libero mercato, soffermandosi anche sul ricorso alle società miste. Si procede successivamente nel paragrafo 5 ad esaminare alcuni casi di affidamenti a società in house e le

pronunce giurisprudenziali in merito. Nell'ultimo paragrafo sono riportate le conclusioni, ovvero sul perché non sia sempre opportuno demonizzare l'istituto dell'in house providing per le attività relative alla cybersicurezza.

1. La qualificazione dell'attività di cybersecurity ("servizio pubblico" o "attività strumentale") e la disciplina applicabile

In merito alla qualificazione dell'attività di cybersecurity, si assiste ad una differenziazione della disciplina in base all'attività che l'ente intende affidare alla propria in house. Il d. lgs. n. 36/2023, quale nuovo Codice dei Contratti pubblici, prevede due livelli di complessità della motivazione a seconda dell'oggetto del contratto, ovvero per i servizi pubblici locali di rilevanza economica (c.d. "servizi all'utenza") e per le prestazioni strumentali alla Pa. Per i primi, come ad esempio la gestione dei procedimenti amministrativi o di fondi pubblici, è necessario dar conto ed evidenziare i vantaggi per la collettività da un punto di vista qualitativo, dell'universalità del servizio, di risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse. Mentre, come analizzato da Mattarella (2023), per i servizi strumentali, l'ente partecipante deve fornire una motivazione più snella, indicando i vantaggi dell'affidamento in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici. Il confine tra i diversi ambiti di applicazione dei diversi regimi non è così chiaro, in quanto la normativa non indica quali siano le prestazioni strumentali e tale "lacuna" può determinare incertezze e contenziosi in materia. La giurisprudenza¹ interviene a soccorso di tale lacuna, in quanto identifica i servizi strumentali come quei servizi svolti in favore della Pa e dell'utenza diffusa, al contrario dei servizi pubblici locali che mirano direttamente a soddisfare bisogni o esigenze della collettività. Il Tar Lombardia² ha ancor meglio definito la distinzione tra le due categorie, affermando che essa va ricercata nel beneficiario diretto del servizio: ricorre l'ipotesi del servizio pubblico se la prestazione resa dall'appaltatore viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze dell'utente/collettività; costituisce, al contrario, servizio strumentale quello le cui prestazioni vengono svolte in favore della stazione appaltante.

Partendo dal presupposto che l'attività di sicurezza dei dati, come quella inerente le banche dati, sono funzioni "nuove", ovvero non riconducibili integralmente né ad un'attività puramente amministrativa né ad un'attività strumentale rispetto alle funzioni core dell'amministrazione, sulla base delle pronunce del giudice amministrativo sopra esposte, si può definire la cybersecurity come un'attività strumentale alla compiuta realizzazione di un sistema It di una pubblica amministrazione.

-
1. Nelle sentenze del Consiglio di Stato si indicano quali servizi strumentali, tutti quei servizi erogati da società ed enti a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare l'ente di riferimento e con i quali lo stesso ente provvede al perseguimento dei propri fini istituzionali, *ex multis*, sezione V, 12 giugno 2009, n. 3766.
 2. Tar Lombardia, Sez. di Brescia, 27 dicembre 2007, n. 1373.

Su tale definizione è intervenuto anche il d. lgs. n. 201 del 23 dicembre 2022, quale Testo unico che riordina la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che definisce strumentali i servizi che non realizzano in via immediata un bisogno sociale, ma si limitano a fornire ad un settore dell'amministrazione un dato servizio che, solo in via mediata, è funzionale alla realizzazione dell'utilità collettiva, come ad esempio: la manutenzione degli edifici, del verde, delle strade; i servizi ausiliari e di supporto; la riscossione entrate etc. (Macheda 2024). Anche tale definizione sembra avallare l'ipotesi che il servizio di cybersicurezza sia un'attività strumentale per un ente e pertanto l'amministrazione, che affidi in house providing il servizio di sicurezza informatica, possa beneficiare di un alleggerimento nell'obbligo di motivazione.

In merito a tale obbligo il d. lgs. n. 50/2016, quale vecchio Codice dei Contratti, imponeva un forte onere di motivazione a carico delle amministrazioni, per il quale doveva trasparire chiaramente che l'ente aveva valutato la congruità economica dell'offerta della società in house ed altresì motivare le ragioni del mancato ricorso al mercato e "dare conto dei vantaggi della collettività (...) della congruità economica della prestazione". Un onere di motivazione più gravoso rispetto a quello del Codice dei Contratti del 2016 è richiesto dal d. lgs. n. 201/2022. Secondo il dettato del decreto del 2022 l'ente, che decide di affidare un servizio ad una società in house, deve motivare obbligatoriamente tale scelta. L'ente dovrà dare conto non solo delle ragioni del mancato ricorso al mercato, come indicato dal Codice del 2016, ma altresì dei costi per gli utenti e dell'impatto sulla finanza pubblica ed indicare "i risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house". Tali indicazioni hanno l'evidente finalità di rendere più difficile per un ente la scelta dell'affidamento in house providing.

2. Le caratteristiche intrinseche dell'attività di cybersecurity e del suo mercato

Ma cosa si intende per cybersecurity? Posto che il termine ha una natura multidisciplinare e non si ha una definizione unica e condivisa, si può intendere come quel complesso delle misure di protezione di tutte le risorse informatiche di cui si dota un'organizzazione atte a prevenire minacce di natura fisica (es. furti, calamità naturali) o digitale (es. attacchi informatici, perdita accidentale o intenzionale di informazioni). Esplicativo è un episodio accaduto nel dicembre 2023: il gruppo hacker russo Lockbit ha attaccato indirettamente le pubbliche amministrazioni tramite i server di Westpole. La casa di sviluppo del server citato, infatti, fornisce alla società Pa Digitale SpA l'infrastruttura cloud con cui eroga i servizi, che includono i sistemi di rendicontazione di buste paga e di fatturazione elettronica. Le amministrazioni pubbliche servite sono 1.300, con circa 500 comuni, alcune province ed enti, tra cui l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac). Tale attacco ha determinato l'impossibilità per diverse pubbliche amministrazioni, di produrre gli stipendi per i propri dipendenti e la conseguente inaccessibilità ai relativi dati.

La cybersecurity consiste nel proteggere i dati e le informazioni nel cyberspazio ed è un sottoinsieme dell'It (Information Technology) e dell'Ict (Information & Communication Technology), in quanto i cyber attacchi indirizzati ai sistemi informatici avvengono all'interno del medesimo dominio. La cybersecurity ha la finalità quindi di garantire riservatezza, integrità, e disponibilità dell'informazione principalmente nel cyberspazio, che si determina come la fonte, lo strumento, il bersaglio e il luogo del crimine informatico. Quindi una società, che fornisce un sistema cloud, dovrà necessariamente aver implementato delle misure di protezione del medesimo e dei dati ivi compresi.

Perseguire una solida postura di cybersicurezza significa anche assicurare la continuità dei servizi essenziali, ovvero implementare misure preventive per evitare attacchi informatici, mitigare i rischi e proteggere le risorse digitali per garantire la sicurezza e l'efficienza di ogni organizzazione. A tal fine il Dipartimento per la trasformazione digitale (Dtd) e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale (Acn) promuovono l'adozione dell'approccio "cloud first" da parte delle pubbliche amministrazioni. Tale principio si inserisce nella Strategia cloud Italia, elaborata dal Dtd e l'Acn, che contiene gli indirizzi strategici per il percorso di migrazione verso il cloud di dati e servizi digitali della pubblica amministrazione. In coerenza con gli obiettivi del Pnrr, la strategia individua un percorso definito per accompagnare circa il 75% delle Pa italiane nella migrazione dei dati e degli applicativi informatici verso un ambiente cloud. La Strategia cloud Italia si pone come metodologia implementativa del principio del "cloud first", quale pilastro del progetto di digitalizzazione della Pa stabilito dal Pnrr. Le Pa sono tenute ad operare secondo tale principio al momento dell'adozione di nuovi progetti o aggiornamenti in materia di cybersecurity e pertanto considerare ed adottare in modo prioritario servizi e soluzioni basate su cloud (SaaS, PaaS, IaaS). Tali indicazioni hanno lo scopo di guidare le amministrazioni verso una maggiore sicurezza (es. rispondendo in maniera organizzata agli attacchi informatici), agilità e costi ridotti. L'obiettivo è quello di fare in modo che tutti i servizi erogati dalle Pa siano basati su applicazioni "cloud native", sviluppate cioè nativamente sulla base dei paradigmi cloud. L'importanza della Strategia cloud Italia è anche quella di regolare l'attività dei provider privati, promuovendo l'adozione di standard di qualità e sicurezza adeguati.

Le amministrazioni locali devono valutare la pluralità di aspetti che implica la cybersecurity, ed allo scopo di adeguarsi alla normativa di settore ed alle best practices, le prime potranno scegliere i propri fornitori all'interno di un vasto mercato. Questo ultimo è composto da una moltitudine di operatori di settore ed anche le società in house delle amministrazioni locali. Il settore è frammentato e fortemente competitivo ed i fornitori devono avere il medesimo fine, ovvero quello di consentire ai propri clienti di prevenire rischi cyber, anche formandone il personale e, in caso negativo, di ovviare alle conseguenze.

Considerato che, da un'analisi dei servizi offerti dai fornitori del settore elencati nei rispettivi siti web, traspare che le attività garantite siano le medesime (es. antivirus, User Identity,

monitoraggio degli incidenti di sicurezza), è possibile dedurre che la scelta dell'amministrazione risenta in primo luogo delle proprie capacità economiche ed in secondo luogo del grado di "affidabilità" dei fornitori. È pur vero che vi sono anche Enti locali che, seppur di limitate dimensioni e budget, hanno affidato il servizio cloud e di cybersicurezza ad un operatore primario del settore, come ad esempio l'Unione Comunale del Chianti Fiorentino che ha affidato i servizi alla società Maggioli SpA.

Come sarà esposto nei paragrafi successivi, in merito al criterio del "livello di affidabilità" dei fornitori gli enti hanno optato in base alle esperienze avute: alcune amministrazioni hanno scelto delle società esterne già in precedenza loro partner tecnologici, dimostrando che le medesime hanno "necessari requisiti di comprovata esperienza nel settore e di affidabilità". Per le società in house coinvolte nel settore cyber, si riscontra la seguente panoramica: alcune contano circa 200 dipendenti, come Informatica Alto Adige SpA e Trentino Digitale SpA, mentre altre hanno un numero inferiore di dipendenti, come Pasubio Tecnologia Srl con 35 dipendenti. Il numero degli occupati non è però proporzionale al numero degli enti partecipanti: ad esempio, l'in house Pasubio Tecnologia conta ben 41 amministrazioni partecipanti di varie dimensioni e fornisce ad alcune di queste i servizi cloud con i relativi sistemi di protezione. Mentre il numero degli enti partecipanti influisce sul fatturato delle società in house: nel 2022, Trentino Digitale ha registrato un fatturato di € 56.399.798,00 avendo nella compagine sociale 168 comuni (oltre ad altri enti).

Spesso le offerte presentate dalle società in house sono più competitive rispetto a quelle delle società del libero mercato e pertanto comportano una spesa inferiore per l'ente locale. Al fine del raggiungimento del miglior risultato le Pa locali devono considerare non solo la garanzia della qualità del servizio, ma anche l'ottimale impiego delle risorse pubbliche.

3. La peculiarità degli Enti locali ed i problemi legati all'approvvigionamento dei servizi di cybersecurity

I rischi cyber si riscontrano non solo nelle grandi amministrazioni, ma anche a livello locale. Per prevenire e/o rimediare ai rischi cyber gli Enti locali sono tenuti ad investire in tecnologie appropriate ed hanno due strade percorribili: affidare ad operatori esterni i servizi connessi; trovare al proprio interno personale specializzato. La prima soluzione è quella preferita dagli enti, in considerazione della complessità della materia e della carenza di personale qualificato all'interno delle amministrazioni locali.

La scelta degli Enti locali della tipologia del fornitore a cui affidare il servizio cyber, risente necessariamente del proprio budget di spesa, che può essere limitato per i piccoli enti. La criticità legata all'aspetto finanziario pesa sulla scelta del fornitore. Proprio per tale motivo i primi optano per un affidamento a società in house, in quanto l'offerta di

queste ultime è spesso più concorrenziale rispetto a quella di società esterne. Per l'aspetto economico gli enti hanno potuto far affidamento sui fondi del Pnrr, facendo così fronte ai necessari investimenti, indispensabili per potenziare la resilienza cyber del territorio e garantire l'evoluzione continua delle difese.

Al fine di valutare in modo compiuto tutti gli interessi coinvolti ed approfondire le rispettive interazioni, alcune amministrazioni locali hanno adottato il seguente *modus operandi*, ovvero gli enti effettuano uno (o più) studio di fattibilità tecnico-economico e giuridico, finalizzato a verificare la decisione di optare per una soluzione di housing rispetto all'alternativa dell'affidamento a società esterne. Per garantire la trasparenza dell'attività amministrativa: la valutazione dovrebbe tener conto dei costi e dei tempi di realizzazione delle attività cyber; tali studi dovrebbero essere resi pubblici, al fine di dimostrare che l'ente abbia operato una reale comparazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti. Questo iter è stato seguito dall'Unione delle Terre d'Argine, che per il progetto di investimento Pnrr 1.2 "Abilitazione al cloud per le Pa locali - comuni (Aprile 2022)" ha affidato il servizio cloud (compreso i servizi di disaster recovery e business continuity) alla società partecipata Lepida. L'Unione ha pubblicato gli studi giuridici e tecnici condotti nei siti web degli enti partecipanti all'Unione, motivando la scelta di optare per la propria società in house (Cristoforetti, 2024).

Le in house sono espressione del principio di autonomia organizzativa delle amministrazioni aggiudicatrici e controllanti aventi il diritto di autoprodurre beni e servizi, e, se le prime hanno competenze in ambito It, possono costituire una risorsa per gli Enti locali che cercano, a volte faticosamente, di trovare soluzioni per prevenire il rischio cyber. Anche le società in house devono però ottimizzare al meglio la propria offerta, rendendola adeguata agli Enti locali, integrando specifiche tecniche che consentano di prevenire e/o facilitare un'eventuale soluzione in caso di attacco cyber. In questo modo, relativamente all'ambito digitale, anche gli enti più piccoli, con meno risorse economiche e personale ridotto, possono offrire ai propri cittadini ed alle loro imprese servizi online aggiornati, completi e sicuri, superando eventuali disparità con altre realtà più grandi e riducendo la complessità.

Per quanto riguarda le modalità di approvvigionamento degli Enti locali dei servizi cyber, questi possono impiegare le seguenti soluzioni: affidamento diretto alle proprie in house o a società del libero mercato; effettuare una gara pubblica a cui invitare entrambe le tipologie di fornitori; aderire alle convenzioni offerte dalla Centrale di acquisto nazionale delle Pa (Consip) in materia cyber. Gli Enti locali possono aderire all'accordo quadro pubblicato da Consip, avente ad oggetto i "Servizi di sicurezza da remoto" ed i "Servizi di compliance e controllo". L'accordo prevede 5 fornitori per le Pa locali e 4 fornitori per le Pa centrali. Le amministrazioni possono scegliere i prodotti cyber di differenti produttori indicati nell'accordo, mediante un affidamento di servizi e forniture tramite ordine diretto.

4. Le scelte dei Comuni: l'affidamento in house, il ricorso al mercato e le società miste

In materia di cybersecurity si assiste da parte degli Enti locali ad un crescente utilizzo dell'istituto dell'in house providing. Tale modello si contrappone a quello dell'outsourcing o contracting out (c.d. esternalizzazione), in cui la sfera pubblica si rivolge al privato, demandandogli il compito di produrre e /o fornire i beni e servizi necessari allo svolgimento della funzione amministrativa.

La dottrina ha spesso definito l'in house providing come sinonimo di "affidamento diretto", operato al di fuori di procedure comparative di evidenza pubblica e prescindendo dal rispetto di particolari oneri di pubblicità o trasparenza, comportando solo l'esistenza dell'onere di motivare compiutamente in ordine alla sussistenza dei requisiti legittimanti tale tipo di affidamento. Si tratta pertanto di una scelta organizzativa di autoproduzione del bene o del servizio che è alternativa al mercato. Le società in house si caratterizzano per uno specifico legame con le amministrazioni partecipanti, ed in particolare per essere soggette a un controllo degli enti analogo a quelli che essi esercitano sulle proprie attività (requisito del "controllo analogo").

Ma quali sono le motivazioni addotte dagli enti e come queste sono valutate dalla giurisprudenza. Un caso esplicativo è quello del Comune di Bastia Umbra e della società in house PuntoZero Scarl, a totale capitale pubblico, quale "ente strategico regionale" che si occupa per gli enti soci di una pluralità di servizi Ict. Come si evince dalla determina n. 964 del 2023, il Comune di Bastia Umbra ha affidato a PuntoZero il servizio di datacenter e dei relativi sistemi di sicurezza, mediante una richiesta di proposta tecnico-economica, alla quale l'in house ha risposto, confermando di poter assumere tali attività, in continuità con quanto già in essere in base alla convenzione vigente a condizioni economiche aggiornate, ma comunque congrue in rapporto alla tipologia di servizi. Nella determina del 2023 il Comune affidatario ha motivato la propria scelta, esplicitando che la soluzione proposta da PuntoZero consente: "la gestione unitaria dei sistemi primari degli enti umbri (...) perseguendo maggiori livelli di efficienza e celerità di intervento" e che tale soluzione "realizza un ottimale impiego delle risorse pubbliche con benefici per la collettività anche in termini di qualità dei servizi resi, perseguendo obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità nell'ambito della Strategia Cloud della Regione Umbria". La motivazione adottata dal Comune di Bastia Umbra rispecchia la norma di cui all'art. 7 c.2 del d. lgs. n. 36/2023, assumendo implicitamente che il servizio di cybersecurity sia un'attività strumentale.

Non tutti gli enti scelgono le proprie in house per il servizio di cybersecurity, ma optano per affidare il servizio alle società del libero mercato. Questa strada è stata percorsa, ad esempio, dal Comune di Vicenza, il quale ha affidato ad una società esterna il servizio di vulnerability assessment, penetration test e di attività specialistica di affiancamento e

formazione in tema di cybersecurity³. La medesima strada è stata percorsa dal Comune di Barberino Tavarnelle e dal Comune di Bientina, che hanno affidato il servizio cloud e di cybersicurezza a società esterne, già in precedenza partner tecnologici e che presentano “necessari requisiti di comprovata esperienza nel settore e di affidabilità avendo sempre soddisfatto le esigenze dell’ente in maniera tempestiva ed allineando i costi di gestione in maniera congrua anche in considerazione dei continui necessari aggiornamenti ed implementazioni”. Quello che preme sottolineare è la modalità di espletamento della gara, in quanto gli enti appaltanti hanno optato per una trattativa diretta sul mercato elettronico MePa mediante una richiesta di offerta, senza la consultazione di più operatori economici. In maniera simile gli enti partecipanti alla società in house SILFI, che hanno affidato alla medesima i progetti Pnrr, pubblicando una gara sul Sistema telematico acquisti regionale della Toscana. Questa ultima modalità di gara sembra essere in contrasto con l’orientamento della dottrina, secondo il quale “gli affidamenti in house (...) comprimono la concorrenza”.⁴ Dopo aver acquisito l’offerta tecnica ed economica presentata dalla società in house e valutato la congruità economica, gli enti partecipanti hanno sottoscritto con SILFI un contratto di servizio, dove è riportata la tariffa del servizio pubblico, quale corrispettivo del medesimo. In merito alla tipologia di gara si è espresso il Consiglio di Stato,⁵ affermando che: “l’affidamento mediante gara non garantisca (non, quanto meno, nella stessa misura di quello diretto) il raggiungimento degli obiettivi prefissati”.

Inoltre, le amministrazioni possono affidare i servizi a “società a capitale misto pubblico privato” (“società miste”), nelle quali il socio privato viene scelto attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica e secondo il modello della gara unica a doppio oggetto. La selezione del socio privato avviene, pertanto, attraverso una procedura di gara ad evidenza pubblica, assimilata all’appalto / concorso che si caratterizza, rispetto alle altre procedure, per il fatto che la prestazione richiesta dall’amministrazione appaltante (affidente ad elevate conoscenze specialistiche) non viene determinata a priori in ogni sua parte, in quanto le ditte vengono chiamate a fornire il progetto dell’opera che l’ente intende realizzare.

Tra le società Ict pubbliche a capitale misto si potevano annoverare: per la Regione Molise la Molise Dati SpA; per la Regione Abruzzo la società Engineering ScpA; per la Regione Sicilia le società Sicilia e Innovazione SpA e Sicilia e Servizi SpA. Nel corso degli anni 2016 e 2017 tali società hanno ristrutturato la propria organizzazione e sono diventate

3. Determina n. 2680 del 19/12/2018.

4. *“Gli affidamenti in house non convincono appieno ma comprimono la concorrenza, creano disparità, discriminazioni e forse minano le libertà sulle quali si è costruito l’Europa: un grande mercato unico nel quale la sussidiarietà permette l’autonomia ad ogni livello di governo sociale e civile, nel quale tutti gli attori dovrebbero assicurare servizi pubblici di qualità e a prezzi contenuti, nel quale i monopoli o oligopoli non dovrebbero trovare cittadinanza alcuna”* (Lucca, 2004).

5. Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7023.

a totale partecipazione pubblica con l'ente di riferimento come socio e amministratore unico. Ad oggi, dall'esame condotto non risultano affidamenti di servizi di cybersecurity a società miste.

5. Casi concreti di affidamenti in house e orientamenti giurisprudenziali

In Italia è in fase di consolidamento la realtà delle società in house che offrono servizi di cybersecurity alle amministrazioni locali partecipanti. Alcuni esempi sono la società SILFI Firenze Smart SpA⁶ (qui di seguito "Firenze Smart" o "SILFI"), la società Lepida ScpA e la società InnovaPuglia quali società in house partecipate interamente da Enti locali che, con riferimento alle attività Ict, svolgono attività di natura strumentale alle attività istituzionali degli enti partecipanti.

La società SILFI offre i seguenti servizi Ict: contact center quale centro unico di contatto multicanale (i.e. telefono, live-web chat); manutenzione dei siti web ufficiali; servizi online per i comuni. Tali servizi costituiscono delle soluzioni digitali per gli Enti locali, ma devono essere particolarmente attenzionati per i rischi cyber. In merito ai servizi online offerti, Firenze Smart gestisce e rende fruibili ai cittadini 229 servizi online sui portali dei comuni dell'Area metropolitana (i.e. anagrafe e stato civile, pagamento tributi, servizi scolastici, ambiente e territorio sono solo alcuni degli ambiti e dei servizi forniti online ogni giorno). Per tali attività SILFI si occupa della realizzazione e manutenzione dei sistemi informatici, contribuendo così all'organizzazione, allineamento e sicurezza delle soluzioni sviluppate. La gestione avviene attraverso la struttura hardware e software del Centro servizi territoriale attualmente ospitato presso il datacenter di Regione Toscana. SILFI effettua anche la manutenzione ordinaria dell'intero parco impiantistico delle telecamere per la sorveglianza; tale settore è strettamente legato alla cybersicurezza soprattutto per la tutela della privacy. Anche la società in house Lepida ScpA⁷ offre ai propri enti partecipati attività simili a quelle offerte da SILFI, ovvero: formazione e supporto tecnico nell'ambito dell'Ict; servizi di datacenter con funzioni di data storage, backup, disaster recovery; fornitura di tratte di rete e di servizi ad enti pubblici locali e statali, alle forze dell'ordine, per la realizzazione di infrastrutture per il collegamento delle loro sedi nel territorio della Regione Emilia-Romagna. InnovaPuglia SpA⁸ è la società in house della Regione Puglia, che gestisce il datacenter e tutti i servizi infotelematici regionali ed offre anche supporto tecnico alla Regione nella programmazione strategica a sostegno dell'innovazione.

6. SILFI SpA è la società in house della Città Metropolitana di Firenze.

7. Lepida ScpA è a totale capitale pubblico e partecipata da oltre 450 enti soci.

8. InnovaPuglia SpA nasce dall'unione di Tecnopolis Scrl e FinPuglia SpA.

Per tutte queste attività Ict è determinante che le società in house offrano anche una costante attenzione ed implementazione delle difese in materia di cybersicurezza, in quanto le potenziali ricadute possono essere davvero importanti. Il trend del numero di utenti che accedono ai servizi online offerti dalle in house è in costante aumento; si pensi che nell'anno 2021, a fronte dei 435 servizi online offerti da SILFI (di cui 233 di pagamento), sono stati registrati ben 1.826.109 accessi di cui 55% da mobile.

Le società partecipate citate forniscono ai propri enti partecipanti non solo i servizi Ict ma anche i servizi relativi alla cybersicurezza oggetto delle misure del Pnrr.

In merito ai progetti del Piano di resilienza, per i comuni partecipanti a Firenze Smart che hanno aderito al progetto di investimento Pnrr 1.4 “Servizi e cittadinanza digitale” Misura 1.4.4 “Estensione dell'utilizzo piattaforme nazionali di identità digitale Spid Cie – aggiudicazione servizio di erogazione”, la società in house ha fornito il piano formativo agli enti aderenti, avente come focus la sicurezza digitale connessa all'utilizzo dei servizi Spid (Sistema pubblico di identità digitale) e Cie (Carta di identità elettronica), come ad esempio il protocollo di identificazione elettronica “eID” per l'accesso ai servizi pubblici disponibili online. Per i comuni di cui sopra, che hanno aderito al progetto di investimento Pnrr 1.4 “Servizi e cittadinanza digitale” Misura 1.4.1 “Esperienza del cittadino nei servizi pubblici – Comuni (Aprile 2022)”, SILFI ha svolto servizi come la richiesta di accesso agli atti, la richiesta di pubblicazione di matrimoni, richiesta di iscrizione al trasporto scolastico, richiesta di iscrizione all'asilo nido (c.d. misura “pacchetto cittadino attivo”) e la creazione e manutenzione del sito internet (c.d. misura “pacchetto cittadino informato”).

L'Unione delle Terre d'Argine ha aderito al progetto di investimento Pnrr 1.2, affidando il servizio cloud alla società partecipata Lepida, quale fornitore già incaricato dei servizi di datacenter per conto dei comuni della suddetta Unione. Il servizio cloud erogato da Lepida è comprensivo anche dell'attività di disaster recovery e business continuity.

La Regione Puglia ha aderito a due progetti con il supporto tecnico della in house InnovaPuglia, nell'ambito del progetto di investimento Pnrr Misura 1.5 “Cybersecurity”, coinvolgendo una platea di circa 38.000 utenti regionali. Il primo progetto ha l'obiettivo di valutare lo stato della sicurezza e aumentare la protezione dei dispositivi della Regione Puglia, delle aziende sanitarie, delle agenzie e delle altre società in house regionali (i.e. proteggere i dispositivi di ciascun ente, visualizzare le attività anomale in tempo reale per intervenire e ridurre il tempo per il contenimento, aggiungere un livello di sicurezza predittiva basato sull'analisi del comportamento). Il secondo progetto è volto a verificare i livelli di consapevolezza e di vigilanza degli utenti sul rischio digitale attraverso un piano di formazione.

I casi esposti possono dimostrare quanto spesso gli Enti locali scelgono di affidare alle proprie in house i servizi di cybersecurity.

In merito alle motivazioni riportate dagli enti nelle rispettive determine, si è espressa la giurisprudenza amministrativa. Il Tar Liguria⁹ afferma che sia sufficiente per l'ente fornire una "motivazione ragionevole e plausibile delle ragioni che, nel caso concreto" hanno indotto il medesimo a scegliere il modello in house. Sembra pertanto bastare che l'amministrazione "indichi le ragioni, che potranno essere successivamente vagliate dal giudice amministrativo, della preferenza del modello scelto rispetto al ricorso al mercato, nonché dei benefici conseguibili dalla collettività attraverso tale modello". Su tale caso si è espresso anche il Consiglio di Stato¹⁰ il quale, in accordo con altri precedenti della medesima Sezione, precisa che l'onere motivazionale deve essere complesso e unitario e non si può esimere da valutazioni istruttorie, circa le verifiche che attendono al fallimento del mercato, quanto quelle che attengono ai benefici per la collettività del modulo in house. Le motivazioni degli enti che scelgono l'in house providing devono basarsi sostanzialmente su di un comune oggetto di riferimento, rappresentato dagli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche¹¹. Tuttavia, il Consiglio di Stato ha precisato che, nella motivazione l'ente debba indicare dettagliatamente l'istruttoria che ha condotto a tale scelta. Dalla motivazione devono emergere quelle ragioni oggettive necessarie per controbilanciare la preferenza accordata dall'ordinamento per l'esternalizzazione. Quindi, anche per il servizio di cybersecurity, non è sufficiente che l'ente indichi genericamente che la scelta dell'in house providing abbia vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici, ma deve evidenziare quali sono i vantaggi riscontrati, altrimenti la sua scelta non può essere considerata attendibile.

Altresì la giurisprudenza rimarca la centralità della descrizione dell'istruttoria che l'ente deve riportare nell'atto di affidamento. Il Consiglio di Stato indica nella sentenza n. 3562 del 2022¹² che l'ente è tenuto ad indicare ad esempio: "un effettivo confronto tra i dati dell'offerta della partecipata e i dati degli operatori economici privati operanti nel medesimo territorio"; una valutazione dei "costi di gestione dei servizi" e delle "singole voci del servizio"; una comparazione dei "costi attuali sostenuti e quelli che l'ente sosterrà per l'affidamento in house"; una comparazione dei "costi praticati dall'affidataria in house con quelli medi rilevati attraverso l'osservatorio provinciale, constatandosene l'allineamento"; se "i servizi e attività aggiuntive" della società in house sono stati valutati dall'ente "in termini qualitativamente migliorativi rispetto alle pregresse gestioni". Il giudice sottolinea che, l'ente ha indicato nella motivazione che la scelta dell'affidamento

9. Tar Liguria, Sez. I, 8 ottobre 2020 n. 68.

10. Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102.

11. Altresì il Consiglio di Stato indica che tale attività istruttoria andrà poi valutata caso per caso "non potendo escludersi la possibilità (...) di un *modus procedendi* che non si traduca nell'effettuazione di specifiche indagini di mercato e/o di tipo comparativo, laddove sussistano plausibili, dimostrabili e motivate ragioni, insite nell'affidamento del servizio all'organismo in house".

12. Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 2022, n. 3562.

in house “consente di ovviare alle problematiche economiche, burocratiche, logistiche e gestionali che una esternalizzazione del servizio necessariamente comporterebbe, ma non si fa alcun riferimento, nemmeno esemplificativo, alle problematiche concretamente riscontrate nel corso della pregressa esternalizzazione effettiva dei servizi”¹³. Il Consiglio conclude affermando che: “in mancanza di detta attività istruttoria,” la scelta dell’ente “è risultata una valutazione di convenienza economica del tutto svincolata dal raffronto con il ricorso al mercato”.

Si prenda anche l’esempio della Regione Puglia, la quale per la Misura Pnrr 1.5 “Cybersecurity” – Progetto “Cybersecurity Posture Assessment e Security Awareness Training” ha affidato il servizio alla società in house InnovaPuglia SpA. Dalla determina di affidamento¹⁴ non si evincono né quali siano i vantaggi di tale affidamento né l’istruttoria condotta, in quanto l’ente si limita a citare l’art. 192 c.2 del Codice dei Contratti pubblici del 2016 ed indicare che l’in house si occuperà del progetto operativo denominato “Supporto tecnico alla progettazione e acquisizione della Piattaforma di simulazione phishing e Security Awareness Training”.

Riflessioni conclusive

Nell’applicazione della normativa in materia degli affidamenti in house per i servizi di cybersecurity le amministrazioni locali hanno trovato due importanti ostacoli: il cospicuo numero di norme prodotte dal diritto nazionale e gli orientamenti della giurisprudenza a volte anche tra loro contrastanti.

Un aspetto interessante dell’indagine condotta è il fatto che, nonostante le incertezze della normativa e della giurisprudenza, gli enti dimostrano una propensione al ricorso all’istituto dell’in house providing per il servizio della cybersecurity. Si possono ipotizzare le seguenti ragioni: la crescente richiesta della normativa europea e nazionale che preme per un maggiore coinvolgimento delle diverse amministrazioni, centrali e locali; l’obiettivo degli enti che è, malgrado la complessità della tematica, quello di avere un servizio col tempo efficace ma anche semplice sia nella configurazione che nella gestione, alla portata anche delle piccole e medie amministrazioni.

Si è osservato che le società in house hanno adeguato la propria offerta in ambito It agli Enti locali, cosicché anche tali amministrazioni possano fornire alla cittadinanza servizi

13. Come indicato nella sentenza, il Consiglio di Stato ravvisa che l’ente avrebbe dovuto, quanto meno, utilizzare lo “storico” dei costi dei servizi per i quali si era già rivolta al mercato e comunque effettuare la comparazione con i prezzi offerti dagli operatori operanti nel mercato, tenendo conto delle compensazioni dovute per i servizi non a domanda.

14. Determina n. 29 del 03/04/2023.

aggiornati e sicuri, creando una sensibilità alla tematica cyber anche all'interno degli enti di piccole dimensioni.

Le interpretazioni, secondo le quali il ricorso “eccessivo” da parte degli Enti locali dell'affidamento diretto dei servizi alle società in house può compromettere il principio del libero mercato e della libera concorrenza, non considerano la dinamicità intrinseca dell'innovazione tecnologica e la quotidianità degli attacchi informatici.

A maggior ragione si ravvisa la necessità che le amministrazioni partecipanti impieghino la metodologia dell'affidamento diretto alle società in house anche per i servizi in materia di cybersecurity. Anche la giurisprudenza si è espressa dando parere positivo, purché l'ente in house “agisca come un vero e proprio organo dell'amministrazione dal punto di vista sostantivo”.¹⁵

Si ponga l'esempio di un'unione comunale che affidi alla propria società in house il servizio cyber: tale scelta può determinare un doppio beneficio, sia in termini di facilità di gestione che in termini economici. In merito al primo aspetto, il valore aggiunto è rappresentato dalla gestione “omogenea” dei servizi digitali da parte dello stesso operatore per i comuni facenti parte dell'unione, che consente anche l'unificazione e lo scambio di esperienze e di prassi. In relazione al secondo aspetto, il vantaggio è rappresentato dalle economie di scala, in quanto le in house offrono spesso servizi ad un minor costo rispetto ai fornitori privati, pur garantendo idonee competenze in materia.

Il nodo principale, come previsto dalla normativa nazionale e oggetto di pronunce giurisprudenziali, resta in particolare l'onere di motivazione a carico degli enti partecipanti. Come indicato da Libertini (2012) la facoltà dell'amministrazione di optare per l'in house providing è vincolata dalla “ragionevole motivazione” che la medesima deve fornire. Le ragioni di tale scelta possono essere ricondotte sia alla valorizzazione di capitale umano ed al know-how già presenti nell'organizzazione partecipata, quanto alla volontà dell'ente di guidare in modo diretto e completo la gestione del ramo di attività interessata. È pur vero che, anche se la cybersecurity può essere intesa come un'attività strumentale e non un'attività puramente amministrativa e pertanto gli enti partecipanti godranno di un onere motivazionale più leggero, questi ultimi saranno comunque tenuti a motivare la loro decisione. La dottrina (Mattarella, 2023) ha valutato la motivazione come una sorta di escamotage che consente alle amministrazioni di abusare dell'autoproduzione e viceversa gli appesantimenti di tale onere, richiesti dalla normativa e dalle decisioni giurisprudenziali, possono “spesso alimentare il lavoro di consulenti giuridici ed economici per dare una veste legittima e razionale a una decisione già presa”.

15. Cons. Stato, Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5781.

Si è davanti ad una rete complessa, in cui devono dialogare la normativa in materia di affidamenti in house, dove è presente uno strato di norme codificate negli anni, e la materia della cybersecurity. Sarebbe allora necessaria una nuova normativa, o un'integrazione della normativa già esistente, che regoli compiutamente le due tematiche, che nasca dalla consapevolezza che gli Enti locali in materia di cybersecurity hanno costi e spesso competenze interne diverse rispetto alle grandi amministrazioni centrali. Demonizzare l'in house providing, inquadrandolo come un abuso dell'autoproduzione, non sembra essere di aiuto.

Incentivare gli investimenti di cybersecurity nelle amministrazioni locali può avvenire anche attraverso una legittimazione esplicita degli affidamenti diretti alle società in house, soprattutto se il servizio offerto da queste ultime determina una minore spesa per gli enti. Per quanto attiene al grado di affidabilità delle in house, si deve considerare che esistono delle norme standard di sicurezza che i fornitori devono rispettare e garantire nel prestare i servizi cyber ai propri clienti, sia pubblici che privati. Anche le società partecipate sono tenute a rispettare tali norme, al pari delle società del libero mercato. La Strategia cloud Italia, che prevede l'implementazione di servizi pubblici digitali sicuri in particolare attraverso la policy del "cloud first", regola l'attività dei provider pubblici e privati. Le società, comprese quelle in house, che offrono sistemi di cybersecurity alle Pa, devono necessariamente adottare e fornire standard di qualità e sicurezza adeguati, tra cui le soluzioni in cloud.

Riferimenti Bibliografici

- Alberti, C. (2001). Appalti in house, concessioni in house ed esternalizzazione. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4.
- Casalini, D. (2009). *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*. Napoli: Jovene.
- Cristoforetti, D. (2024). Dati e servizi nel cloud pubblico dell'Unione dei Comuni Terre d'Argine. Sicurezza e valorizzazione delle professionalità interne. *Azienditalia*, 1.
- Libertini, M. (2012). Le società di autoproduzione in mano pubblica: controllo analogo, destinazione prevalente dell'attività ed autonomia statutaria. Un aggiornamento a seguito dell'art. 4 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148. *Rivista di Diritto Societario*, 2.
- Lucca, M. (2019). Aiuti di stato e affidamenti in house nei servizi ICT. *ICT Security Magazine*.
- Lucca, M. (2004). Il paradosso degli affidamenti in house, tra meccanismi di incompiuta liberalizzazione e incompatibilità comunitaria. *LexItalia.it*. Consultabile in https://www.lexitalia.it/articoli/lucca_inhouse.htm
- Macchiarulo, L. (2018). Società in house: il controllo analogo tramite patti parasociali o altri accordi. *Rivista di Diritto Societario*, 4.
- Macheda, A. (2024). I servizi pubblici locali: Le scelte gestionali della pubblica amministrazione. *Diritto Amministrativo*, 6.
- Mattarella, B. G. (2023). Ambiguità e vicende degli affidamenti in house. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4.

Il Pnrr e lo stallo degli enti candidati: il caso del progetto *Next Generation We* della Fondazione Compagnia di San Paolo

***The Nrpp and the stalemate of
candidate institutions: The case of the
Compagnia di San Paolo Foundation's
Next Generation We Project***

Renato Roda*

** Fondazione Compagnia di San Paolo*

Abstract

The National Recovery and Resilience Plan (Nrrp), approved in 2021 to allocate Eu funds through the Next Generation Eu program, has encountered significant implementation challenges. These difficulties stem from the need for advanced administrative and organizational expertise, as well as the requirement to meet strict deadlines, the failure of which would result in the loss of allocated resources. Philanthropic foundations have supported the entities involved to overcome these challenges, but significant delays in the publication of calls for proposals have stalled the progress of many projects, leaving entire categories of participants in a state of deadlock. An analysis conducted on 40% of projects awaiting calls, using data from the Nrrp support project “Next Generation We” by the Compagnia di San Paolo Foundation, examined the role of skills developed by participating entities. The findings indicate that the delays are not linked to deficiencies in the technical and managerial expertise of the entities but appear to stem from issues related to the management and publication of the calls themselves. This highlights the need to investigate upstream causes to unlock the plan’s implementation.

Keywords: *Philanthropic foundations, Next Generation Eu, Public administration, Ai, Private philanthropy.*

Introduzione

Nel nostro Paese, il percorso per le entità interessate a sfruttare i sostegni forniti dalla Commissione europea attraverso il piano Next Generation EU (Ngeu) (Bressanelli & Quaglia, 2021), implementato in Italia come parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) (Cozzio, 2022; Bilancia, 2024) è sempre stato difficile. Spesso, enti sociali privati – principalmente le fondazioni filantropiche di origine bancaria – hanno dovuto soccorrere lo Stato per aiutare le entità richiedenti i fondi del Pnrr a superare eventi imprevisti derivanti dall’attivazione del Piano in tutte le sue parti (Catone, 2022; Gazzetti, 2022; Maino *et al.* 2024). Un esempio lampante in tal senso si è verificato durante i primissimi mesi dell’implementazione del Pnrr, a causa di una grave carenza di competenze specifiche – talvolta persino di una cronica assenza di personale – riscontrata soprattutto in enti più piccoli e isolati (Contissa, 2022; Tucci, 2022; Sorrentino & Spagnuolo, 2023). Di fronte a queste lacune potenzialmente debilitanti, è nato il progetto della Fondazione Compagnia di San Paolo (Fcsp), la più grande fondazione filantropica ex-bancaria d’Italia per erogazioni (Bermond & Caselli, 2020), “Next Generation We” (Ngwe) con l’intento di offrire supporto agli enti pubblici nel Nord-Ovest Italia (ossia, le regioni Piemonte, Liguria e Valle d’Aosta) nella progettazione di interventi rilevanti per il territorio, nell’acquisizione di competenze esterne e nel rafforzamento della loro struttura interna per gestire le opportunità di finanziamento messe a disposizione dal Pnrr. Inoltre, il progetto si inserisce in un nuovo quadro implementato dalla Fcsp, in cui la mera trasmissione di finanziamenti e beni materiali è accompagnata da percorsi formativi e dalla condivisione di competenze specialistiche. In questo modo, l’effetto leva

dei risultati ottenuti dall'intervento della Fondazione si moltiplica su vari livelli, spesso con un ritorno significativo per ogni euro investito in un ente e nei suoi relativi progetti. Ed è proprio per tali dinamiche specifiche abbiamo scelto questo progetto e i suoi 149 enti seguiti come caso di studio per il nostro contributo.

Tuttavia, riguardo al Pnrr, emerge una seconda crisi inaspettata, meno evidente nella sua manifestazione ma non meno grave per gli enti coinvolti, che si verifica in una fase più avanzata dei lavori, quando molti enti hanno già completato i percorsi progettuali e, nel caso del nostro campione, concluso la maggior parte delle attività formative previste da Ngwe. Questa crisi deriva dal mancato rilascio di alcuni bandi già annunciati dalle istituzioni responsabili, ostacolando così le ambizioni dei Comuni e delle altre istituzioni interessate a realizzare quei progetti specifici i cui bandi ora vengono negati. In questo contributo, ci proponiamo di chiarire le dinamiche che hanno portato allo stallo di questi bandi, avanzando e testando, attraverso un semplice modello di regressione, l'ipotesi che si tratti di progetti che coinvolgono livelli più elevati di competenze, misurati attraverso l'analisi di due principali fonti di dati: da un lato, le variabili relative all'attività formativa svolta direttamente e esplicitamente nell'ambito del progetto *Next Generation We* (ovvero il "numero di ore di formazione completate" e il "numero di dipendenti formati" all'interno del progetto Ngwe stesso), dall'altro, un indice delle competenze tecnologiche e manageriale/organizzative richieste dai progetti proposti, ottenuto attraverso l'uso di Ai generativa linguistica su testi specifici.

Sebbene fosse più semplice ottenere informazioni sulla formazione delle istituzioni del campione attraverso la nostra fonte primaria di dati, ovvero i questionari compilati da ciascuna delle istituzioni coinvolte nel progetto Ngwe, per definire le sfuggenti dimensioni del "livello di tecnologia e del livello di competenze organizzative" richiesti da un particolare progetto avanzato dagli enti nel nostro campione, ci siamo invece affidati a un'analisi linguistico-logica approfondita condotta da un'Ai. Questo chatbot ha trasformato i testi argomentativi dei progetti degli enti in variabili numeriche continue, utilizzabili nelle analisi sotto forma di indice del livello di tecnologia utilizzata. Attraverso una correlazione biseriale, abbiamo indagato se ci fosse una relazione significativa tra, da un lato, l'allocazione delle competenze all'interno degli enti (approssimata dalle ore di formazione e dal numero di dipendenti formati durante il progetto Ngwe) e la domanda di competenze tecnologico-manageriali insite nei progetti proposti, e dall'altro lato, la tendenza a rimanere in una situazione di stallo in attesa della pubblicazione dei bandi. In sostanza, abbiamo cercato di determinare se la stagnazione dei bandi fosse nuovamente attribuibile, come nelle fasi iniziali del Pnrr, a una relazione incerta tra entità e competenze, caratterizzata da progetti troppo ambiziosi e una disponibilità relativamente limitata e poco ricca in competenze del personale all'interno degli enti (Tucci, 2022). Tuttavia, i risultati hanno smentito questa ipotesi. Non esiste un'associazione significativa tra le competenze degli enti e le situazioni di stallo. L'attenzione dovrebbe probabilmente essere spostata verso altri attori e contesti differenti.

1. La prima crisi del Pnrr: mancanza di competenze nelle amministrazioni locali

La complessità del Pnrr si scontra con una grave mancanza di competenze specifiche – soprattutto nella progettazione professionale – evidente sia nel settore pubblico che privato. Questa carenza, unita a una cattiva allocazione del personale qualificato, ha messo seriamente a rischio almeno in una occasione l’implementazione degli interventi previsti dal Piano.

Nel campo delle amministrazioni pubbliche locali, si stimava fossero necessari circa 90 miliardi di euro in risorse totali – somma del Pnrr e del Fondo complementare – si stimava fossero necessari circa 14.000 professionisti competenti, mentre attualmente, solo poco più di 1.000 individui qualificati sono stati selezionati per questo scopo.

La carenza è risultata particolarmente marcata nella *Missione 2* (“rivoluzione verde e transizione ecologica”) e nella *Missione 1* (“digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”), per le quali erano richiesti rispettivamente circa 3.500 e 2.900 professionisti. Nel settore pubblico si è riscontrata una carenza di competenze essenziali per la gestione del Pnrr, come la gestione di progetti e programmi, competenze tecnico-amministrative (investimenti, monitoraggio, rendicontazione e controllo) e conoscenze approfondite in appalti e diritto dei contratti. Inoltre, nel campo delle infrastrutture sono mancate capacità legate alla selezione di appaltatori innovativi e al project financing. Per quanto riguarda le competenze verticali richieste per le singole misure, vi è stata una domanda di esperti It, ingegneri, architetti, geologi, geometri e fisici. Più specificamente, nella *Missione 1*, vi era un urgente bisogno di data scientist, esperti di social media, *enterprise architects*, architetti di soluzioni It e sviluppatori di software. Nella *Missione 2*, erano richiesti ingegneri idraulici, civili, ambientali e gestionali. Nella *Missione 5* – dedicata all’inclusione e coesione – vi era una domanda di esperti in valutazione d’impatto e gestori di ecosistemi.

Nel Mezzogiorno, destinatario del 40% delle risorse del Pnrr, le competenze richieste erano analoghe al resto d’Italia, nonostante carenze significativamente maggiori rispetto al Nord. Nei bandi già conclusi (146 fino a ottobre 2022), molti profili richiesti non sono stati effettivamente reperiti: si è proceduto all’inserimento solo di 100 figure junior, con focus su competenze trasversali, mentre per migliaia di profili senior era richiesto un alto grado di specializzazione. Questo squilibrio è aggravato dall’allocazione errata delle responsabilità e dalla semplificazione dei concorsi, che limita la verifica delle reali competenze. Inoltre, stipendi poco competitivi, scarse prospettive di carriera e precarietà lavorativa restano criticità storiche della pubblica amministrazione (Tucci, 2022).

Secondo alcuni (Contissa, 2022), per affrontare il problema delle competenze e della carenza di personale qualificato, oltre a un piano di assunzioni mirate, sarebbe stato cruciale identificare progetti chiave capaci di esercitare effetti a cascata su altri investimenti, concentrando

su di essi maggiori risorse. Parallelamente, si sarebbe dovuto promuovere il trasferimento di competenze all'interno della pubblica amministrazione e tra questa e consulenti esterni, incoraggiando processi di upskilling e reskilling per colmare le lacune nel breve termine.

La situazione nel settore privato, come già accennato, non era altrettanto rosea: nel solo ambito delle telecomunicazioni, si stimava una carenza di 15.650 profili professionali (tra cui 750 installatori di cavi in fibra ottica, 1.000 esperti e tester di giunzioni dei cavi, 600 assistenti tecnici e 6.750 tecnici specializzati). Anche il settore delle costruzioni ha mostrato gravi difficoltà: già a settembre 2022, le associazioni del settore segnalavano una carenza di tecnici edili, carpentieri, muratori e lavoratori minimamente qualificati, nonostante gli incentivi governativi come i bonus edilizi e le opportunità offerte dal Pnrr avessero stimolato una forte domanda. Tuttavia, le scadenze ravvicinate non hanno consentito un approccio analitico approfondito per affrontare il problema strutturale, né c'è stato tempo a sufficienza per formare e reclutare adeguatamente le migliaia di figure necessarie.

Per affrontare la carenza di competenze, si sono dimostrate necessarie strategie alternative basate sulla situazione esistente. Tra queste, la creazione di consorzi tra partner industriali e istituzionali per unire pubblico e privato, collaborazioni con aziende straniere già operative in Italia con proprie risorse, e partnership con scuole professionali per accelerare la formazione di figure junior specializzate attraverso percorsi combinati di studio e pratica. Un'ulteriore opzione, resa però più complessa dal cambio di governo nell'autunno 2022, è stato il reclutamento di manodopera straniera tramite il Decreto Flussi, che norma l'immigrazione regolare.

2. Reazioni pubbliche e private

Quando la gravità della carenza di competenze negli enti pubblici è diventata evidente, sono emerse reazioni da parte di vari attori sociopolitici. Tra queste, l'iniziativa del Ministro per la Pubblica amministrazione, che alla fine del 2021 ha istituito un think tank esecutivo composto da 1.000 esperti. Questo gruppo è stato messo a disposizione delle autorità locali per supportarle nella semplificazione delle procedure complesse legate alla progettazione e all'implementazione del Pnrr (Bandera, 2022). Sebbene il think tank del Ministero per la Pubblica amministrazione abbia messo a disposizione 1.000 esperti per supportare gli Enti locali nella gestione del Pnrr, l'iniziativa è risultata insufficiente rispetto alle necessità delle migliaia di enti pubblici coinvolti. Oltre alla quantità, è emersa l'inadeguatezza del profilo degli esperti, spesso con competenze troppo verticali rispetto al bisogno di figure dinamiche e trasversali, in grado di ottimizzare candidature e gestire le complessità amministrative.

In questo contesto, un ruolo complementare è stato assunto dalle Fondazioni di origine bancaria, guidate dall'Acri. Questi enti filantropici, riconoscendo le difficoltà delle

amministrazioni locali, hanno messo a disposizione risorse economiche, conoscenze territoriali e una rete di relazioni per colmare le lacune di know-how e sostenere gli enti pubblici nelle prime fasi del Pnrr. Anche le Fondazioni con risorse più limitate hanno contribuito attraverso un approccio di capacity building, condividendo con gli enti le loro competenze progettuali per aiutare un numero significativo di amministrazioni.

Numerosi enti filantropici di origine bancaria si sono attivati in questa prospettiva. Ad esempio, in Lombardia, la Fondazione Cariplo ha collaborato con la Regione, Anci e Unioncamere per identificare i Comuni beneficiari dei 20 milioni di euro stanziati dalla linea A del “Bando Borghi”, previsto dalla *Missione 1* del Pnrr (“Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”). In Friuli-Venezia Giulia, la Fondazione Friuli ha lavorato per supportare enti pubblici e privati nella progettazione e stesura di progetti strategici e sostenibili. La Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze ha istituito lo “Sportello Europa” per fornire orientamento e ha finanziato 4 studi di fattibilità per nuove scuole che possono essere finanziate dal Pnrr. Nella provincia di Pistoia, la Fondazione Caript ha deciso di sostenere 18 Enti locali nella programmazione attraverso il bando “Progetti On”.

La prima a intervenire è stata tuttavia la Fondazione Compagnia di San Paolo di Torino, che condivideva in quel periodo la presidenza di Francesco Profumo con Acri. L’antica istituzione, risalente al 1563, ha perseguito a lungo una strategia doppiamente rivoluzionaria per il ruolo delle Fondazioni nel tessuto sociale italiano, sia attraverso il ruolo complementare al pubblico sia attraverso l’effetto moltiplicatore delle risorse mobilitate con i fondi investiti in un progetto.

Da un lato, l’istituzione piemontese mira non solo a supportare passivamente le autorità locali con semplici finanziamenti, ma anche ad accompagnarle attivamente con forme specifiche di partenariato nel processo di progettazione e pianificazione, attivando così dinamiche virtuose che evidenziano un possibile ruolo complementare tra il settore privato e quello pubblico (Roda & Aloï, 2024). Dall’altro lato, l’obiettivo della Compagnia è quello di fornire risorse garantendo che queste non esauriscano immediatamente il loro effetto – sia coprendo semplicemente i costi del progetto sia risultando di fatto un fondo perduto – ma piuttosto dimostrino il potenziale per generare un significativo effetto leva.

Un esempio indicativo nel campo di questo “welfare di prossimità” si trova nella filantropia delle grandi Fondazioni, in particolare quelle di origine bancaria, che combinano agilità e innovazione con radicati legami territoriali. Questo modello di sussidiarietà privata verso enti pubblici favorisce il rafforzamento delle realtà locali, incluse quelle amministrative più fragili, promuovendo una collaborazione pubblico-privato sempre più efficace. In tale direzione opera la Compagnia di San Paolo, che punta a rendere strutturale l’utilizzo dell’effetto leva per moltiplicare le risorse economiche investite, attivandone di nuove. Con la pianificazione del Pnrr, questa strategia assume un ruolo centrale, offrendo ritorni economici e sociali significativi. La Fondazione ha implementato una triplice

offerta progettuale per supportare vari Enti locali sia nella preparazione delle candidature ai bandi, sia nella fase successiva, in caso di aggiudicazione. Questo approccio mira a colmare le lacune di competenze e a rispondere in modo mirato alle specificità dei diversi territori e contesti operativi.

3. Iniziative Next Generations Fcsp

La Compagnia ha avviato tre progetti chiave per rafforzare competenze sul territorio:

- *Next Generation You*: focalizzato sul potenziamento del Terzo Settore in Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. L'obiettivo è migliorare l'innovazione, la sostenibilità e l'autonomia delle organizzazioni, rendendole agenti di sviluppo territoriale con benefici duraturi. Il progetto è giunto al terzo anno nel 2023 con un budget annuale di 2 milioni di euro;
- *Next Generation Schools*: mira a consolidare le competenze progettuali degli Enti locali per la pianificazione e realizzazione di interventi nelle scuole, asili e nidi. Include attività come sostituzione, costruzione, ristrutturazione e ampliamento di palestre e mense nelle stesse regioni del Nord-Ovest italiano. Nel 2023, il progetto sta concludendo la sua prima annualità con un budget di 1,8 milioni di euro;
- *Next Generation We (Ngwe)*: un progetto di cui si approfondiranno i dettagli successivamente, rappresentando un altro tassello fondamentale della strategia della Fondazione per affrontare le sfide del Pnrr e del territorio.

Questi interventi sono progettati per rispondere in modo mirato alle esigenze del territorio e delle comunità locali, offrendo un supporto sia in termini di competenze che di risorse finanziarie.

Inaugurato nell'autunno 2021 con un budget di 6 milioni di euro, Ngwe si concentra principalmente sull'aiutare le amministrazioni locali di Comuni (singoli o associati) e Comunità montane e, dalla seconda edizione, Città metropolitane e Province, con l'obiettivo di contribuire affinché le autorità locali di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta possano gestire efficacemente le opportunità di finanziamento rese disponibili con il Pnrr.

Concretamente, per la Fcsp, questo significa:

- rafforzare e ampliare le competenze già presenti nelle autorità locali;
- implementare varie iniziative per “accompagnare” le agenzie nella fase progettuale prevista dai bandi, fornendo assistenza e formazione (Profumo, 2022);

- sperimentare forme di supporto basate sull'effetto leva e quindi su una moltiplicazione netta delle risorse effettivamente erogate (fino a un massimo di 80.000 euro, di cui però almeno il 10% deve essere utilizzato per l'ingaggio di professionalità specializzate nel campo della progettazione partecipata) da parte della Fcsp per ogni agenzia;
- incentivare la creazione di reti o partenariati articolati tra diverse amministrazioni omogenee per bisogni e caratteristiche, con l'obiettivo di ottimizzare gli interventi.

L'organizzazione prevede corsi di formazione per ampliare le competenze del personale degli enti pubblici, continuando anche oltre il bando per supportare l'implementazione del progetto. I corsi includono consulenze per trasformare la progettazione teorica in pratica. Nella prima edizione, i mentori erano suggeriti dalla Fcsp; successivamente, la scelta è stata lasciata libera, con un registro come riferimento per gli enti privi di consulenti.

Finora, il progetto Ngwe ha selezionato 148 Comuni/gruppi di Comuni con altrettanti progetti, per un totale di oltre 12 milioni (12.299.485) di destinatari finali: la distribuzione territoriale delle agenzie è piuttosto sbilanciata a favore del Piemonte, con 123 agenzie in questa sola regione (la provincia di Torino da sola rappresenta il 42% del totale dei comuni), 12 in Liguria e 9 in Valle d'Aosta.

La suddivisione degli enti coinvolti risulta equilibrata tra le tre agenzie interne di Fcsp *Pianeta* (ricerca, salute, ambiente, innovazione) con 36 enti, *Cultura* (arte, musei, patrimonio) con 34 enti, e *Persone* (welfare, sociale, istruzione) con 18 enti. Nonostante il peso minore di persone nell'offerta del Pnrr, questo settore ospita il progetto più ambizioso: un'iniziativa da 600.000€ a Carmagnola per recuperare tre edifici storici e creare un centro urbano destinato a 30.000 utenti, ben oltre il valore medio dei progetti (circa 18.000€).

4. La seconda crisi del Pnrr: la stasi dei bandi

Sebbene in generale il progetto Ngwe proceda rispettando la propria timeline, molte iniziative progettuali hanno subito un arresto dovuto alla mancanza di bandi aperti nelle aree tematiche pertinenti, spesso accompagnata da ritardi cronici. Nonostante la formazione ricevuta e i documenti pronti, questi enti non possono accedere ai finanziamenti del Pnrr o piani di finanziamento simili, trovandosi in una situazione di stallo operativo. Questo blocco è avvenuto proprio quando gli enti risultavano pronti per la fase esecutiva, sollevando molteplici interrogativi su cosa abbia causato tale impasse e perché si sia verificato in un momento così cruciale.

La Fcsp ha avviato uno studio per analizzare il blocco dei progetti, basandosi sui dati raccolti tramite un sondaggio iniziale e su questionari mirati distribuiti lungo il percorso procedurale dei partecipanti all'iniziativa Next Generation We. I risultati preliminari

suggeriscono che una possibile causa del problema potrebbe risiedere nuovamente nella carenza di competenze diffusa a livello nazionale. In particolare, i bandi più complessi, che richiedono perizie altamente specifiche, sembrano essere al contempo i più difficili da attuare. Lo studio svolto esplora se i progetti bloccati siano effettivamente quelli che necessitano di conoscenze organizzative e tecnologiche più avanzate. Nei paragrafi successivi, verranno descritti i parametri utilizzati per analizzare le dinamiche alla base di questa situazione.

5. Il campione

Il campione per il nostro modello è composto da 149 progetti vincitori, ovvero selezionati per partecipare alle prime due edizioni del progetto Next Generation We della Fcsp, mirato all'acquisizione della preparazione e delle competenze necessarie per partecipare e potenzialmente vincere un bando del Pnrr o di altre fonti di finanziamento simili. Dei 149 progetti totali, 88 provengono dalla prima edizione di Ngwe (importo totale erogato: 5.835.500€) e 58 dalla seconda edizione (importo totale erogato: 3.873.856€, per un totale complessivo di 9.709.356€). Si segnala che tra questi ultimi, 2 progetti sono stati scartati per mancanza di informazioni sufficienti in diverse parti del sondaggio.

Vi sono differenze strutturali specifiche tra le due edizioni; ad esempio, la seconda edizione include anche Province e Città Metropolitane come categorie istituzionali ammissibili ai corsi di formazione. Tuttavia, riguardo all'obiettivo della nostra ricerca, non vi sono discrepanze tra le due edizioni di Ngwe tali da sconsigliare l'uso di entrambi i gruppi di enti vincitori come campione analitico.

Tra i primi 88 progetti vincitori di un percorso alla preparazione alla progettazione di bandi come il Pnrr e similari, 32 risultano bloccati, ovvero mancano di un bando pubblico a cui presentare il proprio progetto. D'altra parte, tra i 61 progetti vincitori della seconda edizione, 26 enti sono bloccati. In totale, su un campione di 149 progetti selezionati che hanno completato il corso di formazione Ngwe, 58 (ovvero il 39% del totale) non riescono a proseguire nel loro percorso progettuale, non a causa di carenze o errori propri, ma esclusivamente per via dell'assenza di un bando corrispondente alla loro tipologia di progettazione.

6. Ipotesi di ricerca

La mancata attivazione dei bandi di gara, sia per ritardi che per situazioni più gravi, è al centro di questa analisi. L'ipotesi principale è che le difficoltà iniziali legate alla carenza di competenze possano svolgere un ruolo primario nell'influenzare anche questa fase critica del progetto Ngwe. La connessione tra proposte progettuali e competenze

tecnologico-organizzative risulta complessa. Un esempio evidente è rappresentato dai progetti sulle Comunità energetiche rinnovabili (Cer), che richiedono un elevato livello di tecnologia avanzata e competenze gestionali sofisticate per gestire i flussi energetici e gli equilibri all'interno delle comunità. Questi requisiti accentuano le problematiche di attuazione e possono contribuire al blocco dei progetti.

Allo stesso modo, il numero di ore di formazione – secondo il sondaggio principale del progetto – varia in modo significativo tra le varie entità (deviazione standard di 29,664 ore). Inoltre, sebbene in misura minore, cambia anche il numero di dipendenti di ciascuna entità che ha partecipato ai corsi di aggiornamento e formazione (deviazione standard di 21,401 dipendenti). Questi dati – il livello tecnologico-organizzativo e la quantità di formazione ricevuta – ci ricordano il problema già riscontrato nei primi mesi di attuazione del Pnrr, ovvero la diffusa carenza di competenze che ha ostacolato in vari modi il corretto funzionamento della macchina progettuale.

Alla luce di questo ragionamento, abbiamo deciso di concentrarci sulla relazione tra, da un lato, le competenze richieste dai progetti e le competenze acquisite dal personale e, dall'altro, la prolungata situazione di stallo o l'assenza di bandi di gara. Ipotizziamo infatti che possa esserci una possibile correlazione tra questi fattori, che costituirà il fulcro principale della nostra analisi, indicata come ipotesi H1 implicita nel paper:

- l'alto calibro scientifico-organizzativo dei progetti proposti;
- le competenze acquisite dai dipendenti durante i corsi di formazione offerti da Ngwe sono più probabilmente associate a un rischio prolungato di stagnazione riguardo alla pubblicazione dei bandi ufficiali.

Possiamo quindi riassumere l'ipotesi di ricerca principale come segue:

H1 – Considerando anche la generale mancanza di competenze manifestatasi in modo più intenso durante i primi mesi di implementazione del Pnrr, si ipotizza che i progetti che implicano una domanda scientifico-tecnologica più elevata in termini di iniziative proposte e/o quelli che hanno dimostrato una maggiore necessità di essere coinvolti nei corsi di formazione offerti da Ngwe (sia in termini di numero totale di ore che di numero totale di persone iscritte) risultino anche quelli più soggetti a un'impasse a causa della conseguente assenza di bandi pubblicati sui temi che affrontano.

Questa ipotesi implica almeno un passaggio di natura implicita. Nel nostro modello, l'alta concentrazione di competenze organizzative, tecnologiche e gestionali in un certo tipo di progetto (ancora una volta, possiamo prendere come esempio le numerose proposte relative alle Comunità energetiche rinnovabili per identificare il tipo ideale di iniziativa di riferimento in questo senso) è misurabile non solo dal livello di competenze necessarie per realizzarlo (il quale – come vedremo a breve – viene rilevato a livello linguistico attraverso

l'uso di Ai generativa nei documenti delle singole proposte di candidatura Ngwe delle entità) ma anche dal numero di ore-uomo impiegate durante il processo procedurale nei vari corsi di apprendimento offerti dal progetto. A questo punto, si potrebbe avanzare la ragionevole obiezione che non è necessariamente detto che un numero elevato fruito di ore di formazione (e, similmente un elevato numero di dipendenti formati) rappresenti immediatamente e inequivocabilmente un indicatore del livello tecnico-organizzativo del progetto, ma potrebbe invece semplicemente dimostrare che il personale del progetto in questione è meno preparato della media (e, quindi tende a necessitare di un rafforzamento delle proprie competenze). Tuttavia, in entrambi i casi, paradossalmente, un alto valore degli indicatori può sensatamente mettere in evidenza un problema di competenze in relazione alla pubblicazione dei bandi, sia nel senso di progetti con profili tecnologico-organizzativi eccessivamente elevati, sia nel senso di personale con elevato deficit di competenze rispetto ai progetti da realizzare.

7. Modello di analisi

Il nostro modello è piuttosto semplice, in parte a causa della relativa scarsità di variabili quantitative continue disponibili nel dataset ufficiale del progetto. Per verificare le ipotesi dello studio – ovvero se certi indici proxy (uno riferito alle competenze richieste dai progetti e uno riferito alle competenze acquisite durante il programma di formazione Ngwe) siano correlati alla probabilità che i progetti restino senza un bando pertinente per un periodo prolungato – abbiamo testato i suddetti indici utilizzando una correlazione biseriale. Questa scelta è stata fatta perché la variabile dipendente è dicotomica: progetto bloccato o progetto *non* bloccato.

La variabile dipendente nel nostro modello è denominata – usando un linguaggio vagamente cinematografico – “stall” (stallo, blocco). Essa descrive la situazione particolare in cui si trovano alcune entità Ngwe dopo aver completato il processo di preparazione e formazione e dopo aver redatto una proposta di progetto professionale da presentare a un bando Pnrr o a fonti di finanziamento simili. Tuttavia, non sono riusciti a completare il loro obiettivo a causa dell'assenza – indipendente dalla loro volontà o da loro eventuali carenze – di un bando aperto allineato con la loro proposta.

Gli enti partecipanti a Ngwe sono considerati in condizione di “stall” se, nonostante abbiano completato i vari percorsi di formazione offerti dall'iniziativa e abbiano quindi il materiale per presentare una proposta progettuale sviluppata (utilizzando le varie risorse fornite dalla Fondazione e da altri stakeholder di Ngwe), non possono completare il naturale percorso di progettazione trovando un bando adatto all'interno del Pnrr o di canali di finanziamento simili. Di conseguenza, restano bloccati tra l'aver investito risorse e tempo nella formazione e nello sviluppo di una proposta, e l'impossibilità di concretizzare questo investimento.

Ciò che rende particolarmente problematico lo scenario è l'alta incidenza di enti bloccati tra il totale di quelli che hanno beneficiato dei corsi di formazione Next Generation We. Come abbiamo visto, circa il 40% di queste organizzazioni ha preparato una proposta per un bando che non è mai stato attivato, indipendentemente dalla loro volontà o da eventuali carenze da parte loro.

La situazione di stallo riguardante i bandi di gara è stata dedotta – per le proposte progettuali del nostro campione – utilizzando una combinazione di fattori. Da un lato, le risposte al questionario complementare – uno strumento di raccolta di informazioni utilizzato dalla Fondazione in determinati casi (ad esempio, iniziative particolarmente rilevanti come il progetto Next Generation We) per integrare i dati standard già sostanziali raccolti di default attraverso i moduli di registrazione e partecipazione ai bandi della Fcsp. Dall'altro, la conoscenza personale delle situazioni individuali degli enti partecipanti da parte degli operatori sul campo, che hanno assunto spesso il ruolo di testimoni privilegiati dell'intero processo. Come accennato, queste informazioni sono state poi sintetizzate in un indice dicotomico “*stall sì* = 1, *stall no* = 0” (varianza 0,238; deviazione standard 0,488).

Per quanto riguarda le variabili indipendenti, alcune delle informazioni che ci interessava testare erano già disponibili per l'analisi all'interno dei suddetti questionari complementari che spesso accompagnano il processo di candidatura e di avanzamento di un progetto Fcsp. È questo il caso delle due variabili relative alla formazione (organizzativa, gestionale, burocratica, etc.) acquisita durante il percorso del progetto Ngwe. Queste variabili riguardano il numero totale di ore di formazione utilizzate da un ente coinvolto nel progetto e il numero totale di dipendenti delle varie organizzazioni che hanno partecipato ai corsi di formazione. Interessante notare che questi due dati non sembrano essere correlati. Partendo da queste variabili, tuttavia, grazie alla validità diretta esplicita e alla forte unidimensionalità delle due variabili, abbiamo creato un indice attraverso una semplice somma diretta dei dati normalizzati sui livelli di competenze acquisite durante la partecipazione al progetto Ngwe.

Più interessante e originale, a nostro avviso, è il metodo utilizzato per calcolare e ottenere informazioni non già disponibili nei materiali di accompagnamento del progetto Next Generation We. Questo è il caso di due variabili indipendenti molto importanti per la nostra indagine, che definiamo con le espressioni “capacità tecnologica” e “capacità organizzativa”. Queste variabili intendono identificare, all'interno dei progetti proposti a Ngwe inizialmente e successivamente ai bandi Pnrr, l'insieme delle competenze più rilevanti richieste per l'esecuzione e il completamento delle iniziative stesse. I dati, quindi, misurano la tendenza dei singoli progetti a includere fattori altamente tecnologici e/o organizzativi come elemento caratteristico della loro stessa natura. Ad esempio, si possono considerare le iniziative incentrate in vari modi sulle Comunità energetiche rinnovabili (Cer), piuttosto frequenti tra le candidature selezionate per partecipare ai percorsi di Next Generation We e caratterizzate da un alto livello tecnologico e, soprattutto, organizzativo-gestionale.

Misurando le ore di formazione e il numero di dipendenti degli enti che hanno partecipato ai corsi Ngwe, le competenze disponibili per queste associazioni (o attori principali del nostro modello) sono state valutate utilizzando una variabile proxy. Misurando le capacità organizzative e tecnologiche, ci si propone di valutare i requisiti di competenze dei progetti presentati. Pertanto, il problema viene affrontato da due prospettive diverse ma compatibili. Tuttavia, sorge a questo punto un problema: la mancanza di variabili che, anche solo come proxy, misurino le capacità sopra menzionate. Ed è qui che entra in gioco l'intelligenza artificiale, offrendo opportunità – grazie al suo utilizzo sempre più diffuso ed efficace – anche nelle pratiche di ricerca, attraverso l'uso specializzato chatbot da apprendimento incrementale.

In questo caso specifico, attraverso una soluzione sperimentale sono state prodotte per il nostro modello due dimensioni numeriche quantitative, una relativa all'aspetto tecnologico e una relativa al livello organizzativo dei progetti. Utilizzando un'Ia generativa con chatbot a libero accesso, come il noto e in certi aspetti controverso ChatGpt (Castillo-Gonzalez, 2022; Oranga, 2023; Kalla & *et al.*, 2023), abbiamo proposto un prompt in cui l'intelligenza artificiale è stata incaricata di valutare una serie di testi già in nostro possesso, ciascuno dei quali corrispondente ai singoli progetti degli enti del campione. Questi testi, in media di una o una pagina e mezza, si concentrano sulla descrizione di vari aspetti delle iniziative stesse (“Descrizioni, fasi e tempistiche”, “Motivazioni dell’iniziativa” e “Risultati attesi”).

Questi testi fanno parte del consueto set di informazioni raccolte dai candidati per le varie iniziative della Fondazione al momento della registrazione ai progetti Fcsp. Il corpus di testi ottenuto è stato elaborato attraverso un'analisi linguistica avanzata (Macdonald-Ross, 1977; Roberts, 2000) al fine di valutare, da un lato, il livello tecnologico e, dall'altro, il livello organizzativo richiesto da ciascun progetto. A tal fine, è stato creato un indice dopo aver normalizzato i dati, che combina le due dimensioni e varia da 0 a 1, dove 0 rappresenta il livello minimo di tecnologia e organizzazione e 1 il livello massimo. Il chatbot ha esaminato ciascuno dei 441 segmenti testuali basandosi su due prospettive analitiche fondate principalmente sull'approfondimento linguistico. Nello studio / definizione del livello tecnologico dei progetti, le dimensioni esplorate in relazione a ciascun testo sono le seguenti:

- competenze tecniche;
- gestione degli attori coinvolti;
- conformità normativa;
- coerenza strategica e organizzativa;
- innovazione.

Nel caso dell'analisi del livello organizzativo, ciascuno dei tre testi analizzati in relazione a ciascun progetto è stato studiato in base alle seguenti dimensioni e sottodimensioni:

- pianificazione e strutturazione del progetto (*Definizione degli obiettivi; Fasi del lavoro*);
- gestione delle risorse e collaborazioni (*Coinvolgimento degli stakeholder; Supporto e partenariati*);
- coordinamento e comunicazione (*Chiarezza nella comunicazione; Strategia unificata*);
- monitoraggio e valutazione (*Analisi dei risultati; Roadmap e analisi costi-benefici*);
- innovazione e sostenibilità (*Valutazione degli aspetti innovativi; Attenzione alla sostenibilità ambientale e alla decarbonizzazione*).

Per assicurare la massima affidabilità, l'operazione di analisi – addestramento è stata iterata più volte (un minimo di 15 per ogni testo) verificando la convergenza dei risultati ottenuti a ogni ciclo. I dati derivati dall'analisi linguistica eseguita dalla chatbot rivelano una distribuzione quasi lineare e una moderata correlazione ($r = 0.411$) tra le due variabili. Inoltre, l'Ia ha dimostrato la capacità di riconoscere il corpus di documenti di provenienza per ciascun progetto individuale, anche quando le diverse parti venivano assegnate alla sua “lettura” separatamente. Vari “capitoli” della descrizione di un singolo progetto sono stati così riconosciuti come coerenti e appartenenti alla stessa narrazione. Questi elementi inducono un moderato ottimismo riguardo alla qualità del cosiddetto indice organizzazione/tecnologia che abbiamo ideato fondendo le due variabili calcolate in base al lavoro dell'Ia e alla metodologia utilizzata per generarlo. Questo approccio metodologico apre potenzialmente la strada ad altri usi simili di analisi linguistiche intelligenti per eseguire valutazioni quantitative su dimensioni euristiche specifiche.

Riflessioni conclusive

Dopo aver acquisito i due diversi indici per la nostra analisi – che misurano da un lato il livello di competenze disponibili agli enti coinvolti nel progetto Ngwe della Fondazione Compagnia di San Paolo, e dall'altro il livello di impegno tecnologico e organizzativo-gestionale richiesto dai progetti presentati al Pnrr (o a simili canali di finanziamento) degli stessi enti – possiamo procedere alla verifica dell'ipotesi iniziale dello studio. Vale a dire, possiamo constatare se siano proprio i picchi nella domanda di competenze e capacità manageriali a coincidere con situazione di ritardo nell'emissione dei bandi relativi ai progetti preparati.

Per calcolare la correlazione tra le tre variabili (la variabile dipendente dicotomica riguardante il ritardo dei bandi – sì o no – e le due variabili indipendenti identificate negli indici sulle competenze acquisite nei corsi di formazione e sul livello tecnologico/organizzativo dei progetti pronti per essere presentati ai bandi), abbiamo utilizzato il metodo di correlazione biseriale, che coinvolge una variabile qualitativa dicotomica e una o più variabili quantitative.

Tuttavia, il risultato è chiaro (Tav.1): la correlazione biseriale, con valori di r per entrambe le variabili troppo vicini a 0, non mostra alcuna associazione diretta significativa tra le variabili quantitative e la variabile dipendente binaria. Pertanto, non è possibile accettare l'ipotesi che esista una relazione strutturale costante tra le competenze accumulate (o meno) dagli enti o quelle richieste (o meno) dai progetti e il ritardo nell'emissione dei bandi. Le ragioni degli stalli che stanno bloccando molte organizzazioni che hanno intrapreso percorsi di formazione e miglioramento per prepararsi alla sfida del Pnrr non sembrano essere dovute né alla mancanza di competenze né ad ambizioni eccessive dal punto di vista tecnologico-manageriale dei progetti che desiderano attivare (Pearson, 1908; Chmura Kraemer, 1982).

Tav.1 Output della correlazione biseriale (fonte: elaborazione dell'autore).

Summary statistics (Qualitative data):

Variable	Categorie	Counts	Frequencies	%
In stall	0	90	90	61,644
	1	56	56	38,356

Biserial correlation:

Variables	In stall
Comp index	0,097
Org tech index	0,021

p-values:

Variables	In stall
Comp index	0,236
Org tech index	0,794

Questo risultato, tra le sue varie implicazioni, sembra supportare il lavoro svolto dalla Fcsp (Maino & *et al.*, 2024) e da altri attori sociali privati che hanno sostenuto la crescita e il rafforzamento delle competenze gestionali delle organizzazioni aspiranti a candidarsi per il Pnrr. Eventuali carenze di competenze negli enti, rispetto ad altre che potrebbero aver accumulato una maggiore quantità e qualità, non sembrano essere direttamente associate al rischio di incontrare situazioni di stallo con la pubblicazione dei bandi. La situazione appare quindi alquanto diversa rispetto ai primi mesi di attività dell'intera macchina del Pnrr, quando diverse organizzazioni candidate dimostrarono lacune così significative nelle competenze tecnico-gestionali da non riuscire letteralmente a fronteggiare la sfida dell'accesso ai fondi europei. Nel caso attuale di bandi bloccati, anche un certo livello di ambizione riguardante le competenze richieste dai progetti presentati non sembra determinare una correlazione con i ritardi nella pubblicazione dei bandi (Bergantino & Porcelli, 2024).

A questo punto, sarebbe interessante spostare l'attenzione degli studiosi dalle singole entità distribuite sul territorio a Roma, per studiare la situazione del Ministero e aggiungere un nuovo elemento al modello. È possibile che le azioni intraprese o annunciate per la riprogrammazione degli interventi del Pnrr, con l'eliminazione o il defunding di vari interventi, abbiano infine causato un corto circuito nel calendario per la pubblicazione dei bandi. In tal caso, l'agency degli enti ne risulterebbe seriamente limitata (Brusini, 2024; Capponi, 2024).

Riferimenti Bibliografici

- Alfieri, M. (2023). Pnrr, piccoli Comuni nel caos: pesano i nodi di fondi e competenze. Consultabile in <https://inu.it/wp-content/uploads/sole-piccoli-comuni-pnrr-18-dicembre-2023.pdf>
- Bandera L. (2022). Le competenze necessarie ai piccoli Comuni per non sprecare le risorse del Pnrr. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/governi-locali/enti-locali/le-competenze-necessarie-ai-piccoli-comuni-per-sfruttare-il-pnrr/>
- Bandera, L. (2024). Fondazioni di origine bancaria e capacity building delle amministrazioni pubbliche: apprendimenti da Next Generation We. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/le-fondazioni-di-origine-bancaria-e-il-capacity-building-della-amministrazioni-pubbliche-apprendimenti-dal-bando-next-generation-we/>
- Bartolucci, L. (2022). Le modifiche del Pnrr tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”. *Rassegna Parlamentare*, 2.
- Bartolucci, L. (2024). *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*. Torino: Giappichelli.
- Bergantino, A., & Porcelli, F. (2024). Il successo del Pnrr dipende dalla capacità di spesa dei Comuni. Consultabile in <https://lavoce.info/archives/103901/il-successo-del-pnrr-dipende-dalla-capacita-di-spesa-dei-comuni/>
- Bermond, C., & Caselli, F. P. (2020). The Compagnia di San Paolo in Turin. *Social Aims of Finance*, 75.
- Bilancia, F. (2022). Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche. Consultabile in <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/1-2022-1.-Bilancia.pdf>
- Bilancia, P. (a cura di) (2024). *L’impatto del Pnrr sul sistema di governo multilivello*. Bologna: Il Mulino.
- Bressanelli, E., & Quaglia, L. (2021). La Genesi del Next Generation Eu: intergovernativismo vs sovranazionalismo? *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 16(3).
- Brusini, C. (2024). Pnrr, decreto ancora fantasma. I piccoli Comuni: “Non riusciamo ad anticipare i soldi alle imprese, molti rinunciano ai bandi”. Consultabile in <https://www.ilmattoquotidiano.it/2024/02/16/pnrr-decreto-ancora-fantasma-i-piccoli-comuni-non-riusciamo-ad-anticipare-i-soldi-alle-imprese-molti-rinunciano-ai-bandi/7447738/>
- Capponi, L. (2024). Cosa sta succedendo con i fondi del Pnrr e perché i sindaci contestano il decreto attuativo del Governo. Consultabile in <https://www.fanpage.it/politica/cosa-sta-succedendo-con-i-fondi-del-pnrr-e-perche-i-sindaci-contestano-il-decreto-attuativo-del-governo/>
- Castillo-González, W., Lepez, C. O., & Bonardi, M. C. (2022). Chat GPT: a promising tool for academic editing. *Data and Metadata*, 1.
- Catone, G. (2022). Fondazioni bancarie, pronte a sostenere Comuni e territori. Consultabile in <https://ladiscussione.com/151743/economia/fondazioni-bancarie-pronte-a-sostenere-comuni-e-territori/>
- Contissa, F. (2022). La mancanza di risorse professionali qualificate rischia di frenare l’attuazione degli interventi del Pnrr. Consultabile in <https://www.martinopartners.com/blog/la-mancanza-di-risorse-professionali-qualificate-rischia-di-frenare-lattuazione-degli-interventi-del-pnrr-pnrr/>
- Cozzio, M. (a cura di) (2022). *Conoscere il Pnrr. 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Rimini: Maggioli.

- De Meo, A. (2024). L'impatto dell'AI sulla privacy: come garantire un uso lecito dei dati personali? Consultabile in <https://www.agendadigitale.eu/sicurezza/limpatto-dellai-sulla-privacy-come-garantire-un-uso-lecito-dei-dati-personali/>
- Fregolent, L., & Savino, M. (2023). Pnrr e la grande trasformazione del Paese. *Archivio di Studi Urbani e Regionali* LIII, 135.
- Gazzetti, A. (2022). Pnrr: il nuovo Next Generation We a sostegno degli Enti locali. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/pnrr-il-nuovo-next-generation-we-a-sostegno-degli-enti-locali/>
- Giannelli, N. (2022). Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del Pnrr. Consultabile in <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/article/view/3254/2874>
- Kalla, D., Smith, N., Samaah, F., & Kuraku, S. (2023). Study and analysis of ChatGpt and its impact on different fields of study. *International journal of innovative science and research technology*, 8(3).
- Macdonald-Ross, M. (1977). How numbers are shown: A review of research on the presentation of quantitative data in texts. *AV communication review*, 25(4).
- Maino, F., Lodi Rizzini, C., De Tomaso, C. V., & Bonomi, E. (2024). Pnrr e Fondazioni: il Bando Next Generation We come leva di capacity building per le amministrazioni locali. *Rivista di Impresa Sociale*, 1.
- Mazzarolli, L. A. (a cura di) (2023). *Enti locali. Questioni giuridiche e casi pratici*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Mochi Sismondi, C. (2022). I Comuni alla sfida del Pnrr. Consultabile in <https://www.forumpa.it/citta-territori/i-comuni-alla-sfida-del-pnrr/>
- Niccolai, S. (2022). L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica. *Rivista AIC Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3.
- Oranga, J. (2023). Benefits of artificial intelligence (chatgpt) in education and learning: is chat gpt helpful? *International Review of Practical Innovation, Technology and Green Energy*, 3(3).
- Riva, P. (2023). I Comuni che non faticano con il Pnrr. Consultabile in <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/fondazioni/comuni-pnrr-next-generation-we-compagnia-san-paolo/>
- Roberts, C. W. (2000). A conceptual framework for quantitative text analysis. *Quality and Quantity*, 34.
- Roda, R., & Aloï, E. (2024). Painting the town in SDGs colors. A citywide dissemination catalyzed by the organizational evolution in a large European philanthropic foundation. A case study on the Fondazione Compagnia di San Paolo of Turin. *Journal of Philanthropy and Marketing*, 29(2).
- Silvestro, R. (2021). “Pnrr: Profumo, Fondazioni bancarie aiutino i piccoli Comuni”. Consultabile in <https://www.telemia.it/pnrr-profumo-fondazioni-bancarie-aiutino-i-piccoli-comuni/>
- Sorrentino, E., & Spagnuolo, A. F. (2023). Le sfide degli Enti locali: tra Pnrr e gap digitali. *federalismi.it*, 21.
- Tucci, C. (2022). Osservatorio Pnrr. Consultabile in <https://www.ilsole24ore.com/art/pubblica-amministrazione-a-corto-competenze-caccia-14mila-esperti-AERPHoBC>
- Zanardi, A. (2022). Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del Pnrr. *Rivista AIC Associazione italiana dei costituzionalisti*, 3.

La Rivista Italiana di Public Management - Studi e Proposte per Innovare la Pubblica Amministrazione nasce con l'intento di diffondere nelle pubbliche amministrazioni una cultura manageriale, orientata al risultato e alla valutazione e che aiuti i processi di riforme amministrative avviate negli ultimi anni nel nostro paese. Un periodico che pensi in modo globale, che guardi alle buone pratiche in Italia e all'estero, collegando accademia e amministrazioni pubbliche. Una rivista scientifica e con un approccio attento alle buone pratiche, che sappia, partendo da casi concreti, affrontare le problematiche delle amministrazioni pubbliche nell'attuale fase storica, in un contesto di profondo cambiamento sociale, culturale e tecnologico. L'ambizione è vedere impegnati studiosi di management pubblico, giuristi, economisti, storici, sociologi, psicologi, scienziati politici ed esperti di altre discipline, affrontando le problematiche con un approccio multidisciplinare. Le amministrazioni pubbliche negli stati moderni svolgono un ruolo importantissimo, sono strutture organizzative tra le più complesse. Costruire uno strumento scientifico per la valorizzazione e la diffusione di una moderna cultura gestionale è impresa non semplice. Un obiettivo a cui tendere, nell'interesse pubblico.

Rivista Italiana di

Public

Management

STUDI E PROPOSTE PER INNOVARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE