



9 APRILE 2025

La codificazione dei principi del
Codice dei contratti pubblici e, in
particolare, del risultato, alla prova del
correttivo

di Mario R. Spasiano

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli



La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*

di Mario R. Spasiano

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli

Abstract [It]: La scelta di lasciare inalterata, in sede di correttivo, la normativa riguardante i principi del Codice dei contratti pubblici del 2023 conferma la positiva considerazione che di questi ormai nutre il legislatore, avallato al riguardo anche dalla recente giurisprudenza Corte Costituzionale. Nondimeno permangono complessi problemi di raccordo della nuova disciplina con le disposizioni dell'ordinamento nazionale e sovranazionale la cui equa soluzione impone una giurisprudenza prudente e rispettosa delle gerarchie delle fonti.

Title: The codification of the principles of the Public Contracts Code and, in particular, of the result, to the test of the corrective

Abstract [En]: The decision to leave the regulation concerning the principles of the Public Contracts Code of 2023 unchanged, in occasion of the reform process, confirms the positive consideration of this by the legislature, also endorsed by the recent jurisprudence of the Constitutional Court. Nevertheless, complex problems of connection of the new discipline with the provisions of the national and supranational legal system remain, the fair solution of which requires a prudent jurisprudence that respects the hierarchies of the sources.

Parole chiave: Correttivo, Principi del codice contratti, Corte Costituzionale, Integrazione dei sistemi, Giurisprudenza amministrativa

Keywords: Corrective process, Principles of the contract Code, Constitutional Court, Integration of systems, Administrative jurisprudence

Sommario: **1.** Premessa: i principi del Codice dei contratti pubblici tra Corte Costituzionale e silenzio del legislatore in sede di correttivo. **2.** Legislazione per principi e certezza del diritto. **3.** Codice dei contratti pubblici, principi e discrezionalità amministrativa. **4.** Il “risultato” dell'azione amministrativa: un dibattito scientifico tra entusiasmi, pregiudizi e contrasti anche ideologici. **5.** Il fondamento teorico del risultato e la “regola del caso”. **6.** Portata e limiti del principio di risultato: il contributo della giurisprudenza amministrativa antecedente al Codice dei contratti pubblici del 2023. Il risultato nella legittimità. **7.** Il principio di risultato nel Codice dei contratti pubblici. **8.** Percorsi ermeneutici intorno al principio di risultato nella giurisprudenza del giudice amministrativo successivi alla entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 36 del 2023. **9.** Considerazioni conclusive.

1. Premessa: i principi del Codice dei contratti pubblici tra Corte Costituzionale e silenzio del legislatore in sede di correttivo

L'entrata in vigore del D. Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, recante *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, ha costituito un'occasione di aggiornamento del

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente studio è destinato alla seconda edizione dell'opera *Il codice dei contratti pubblici*, a cura di C. Contessa e Paolo Del Vecchio, in corso di stampa.

testo normativo del Codice al fine di ricondurre a sistema taluni degli enunciati che avevano sollevato incertezze applicative o persino dubbi interpretativi. Il testo originario del 2023, come noto, aveva costituito il portato di un particolare impegno che il Governo Draghi aveva chiesto al Consiglio di Stato (con l'integrazione di un certo numero di studiosi ed esperti ad esso estranei) in vista dell'approvazione di finanziamenti del P.N.R.R. a favore dell'Italia, subordinati, da parte dell'Unione Europea, al varo (tra l'altro) di una nuova disciplina dei contratti pubblici che garantisse speditezza e fluidità dell'azione degli apparati pubblici e che fosse fondata su logiche di semplificazione e di disponibilità di inediti ambiti di discrezionalità atti a superare le penalizzanti rigidità che connotavano il precedente testo legislativo¹.

L'entrata in vigore della disciplina del D. Lgs. n. 36 del 2023 provocava iniziali, prevalenti reazioni di apprezzamento sia da parte della dottrina che della giurisprudenza, come avrebbero dimostrato sia il dibattito successivo intercorso tra gli studiosi, sia gli esiti ai quali sarebbe pervenuta la giurisprudenza amministrativa in un lasso di tempo inferiore ai due anni. Il giudice amministrativo ha fatto ampio e immediato ricorso, in sede applicativa ed interpretativa, al richiamo di numerosi di quei principi, a partire, come prevedibile, proprio dal principio di risultato. Di certo ne sono scaturite letture interpretative non sempre omogenee, talune delle quali – come si esplicherà *infra* – persino in contrasto rispetto all'impostazione del nuovo sistema codicistico, ma era prevedibile che tanto potesse e persino dovesse accadere in considerazione della (comunque notevole) portata della novità in atto.

In particolare, nel tempo trascorso dall'entrata in vigore del Codice ad oggi, sono state sollevate talune preoccupazioni di tipo ermeneutico legate sia al raccordo tra gli stessi principi del Codice, sia al rapporto tra i medesimi ed i principi dell'ordinamento costituzionale, dell'Unione Europea e gli stessi principi generali dell'ordinamento soprattutto in termini di compatibilità della loro rigorosa applicazione (o meno), in ossequio, magari, ai toni talora drastici adoperati da alcune norme del Codice, frutto probabilmente di un'enfasi forse eccessiva, dettata anche dalla ristrettezza dei tempi a disposizione dei redattori e dall'esigenza di offrire sostegno persino emotivo al sovvertimento di un precedente sistema, così come richiesto dall'Unione Europea.

Orbene, nonostante queste difficoltà riscontrate, i principi del Codice non sono stati oggetto di alcuna integrazione o modifica da parte del c.d. correttivo. Eppure, in quale sede più appropriata di quella si sarebbe potuto individuare eventuali soluzioni alternative? Dove, se non in sede di correttivo, si sarebbe

¹ Il precedente Codice dei contratti pubblici approvato con D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, si basava su meccanismi applicativi per lo più a carattere vincolante, al fine di liberare l'apparato burocratico da quelle paure ed esitazioni che sovente finivano con l'intralcio la speditezza dell'esercizio dell'azione amministrativa. La scelta legislativa, come noto, si è rivelata nel tempo improvvida e numerosi sono stati gli interventi normativi degli ultimi anni volti a rivedere ulteriormente (rispetto a quanto già accaduto negli anni '90) i meccanismi di accertamento di responsabilità in capo agli agenti pubblici, sia sotto il profilo penale che erariale. Al riguardo si rinvia alle lucide e del tutto condivisibili argomentazioni della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 132/2024, alla quale nel seguito del presente studio sarà dato ampio spazio.

potuto ripensare persino alla logica di anteposizione di principi al Codice dei contratti pubblici? E ancora, dove altro si sarebbe potuto limitare la portata di quei principi se non con nuove disposizioni limitanti l'ambito della loro operatività, magari in considerazione del relativo rango? Insomma, l'occasione di revisione, persino radicale, c'era e stavolta in assenza dell'assillo di tempi estremamente contingentati (determinante, invece, in sede di originaria stesura del Codice).

Eppure, nulla di tutto ciò è accaduto e i principi del Codice hanno mantenuto inalterata (salvo interventi del tutto marginali di coordinamento dovuti alla sopravvenienza di nuove disposizioni) la loro stessa enunciazione e la loro portata.

A legittimare tale soluzione ha poi concorso anche l'emanazione della già richiamata sentenza della Corte Costituzionale 16 luglio 2024, n. 132, che – ad avviso di chi scrive – non solo ha colto l'occasione per avallare la c.d. “amministrazione di risultato”² in via definitiva sotto il profilo della sua compatibilità costituzionale, ma ne ha anche precisato contenuto e contorni. Sebbene fosse chiamata a pronunciarsi in tema di revisione della disciplina sulla responsabilità erariale dei dipendenti di pubbliche amministrazioni, la Consulta ha infatti colto l'occasione per chiarire come sin dagli anni Novanta il legislatore italiano si sia impegnato in un graduale e costante processo di introduzione di un nuovo modello di amministrazione quale, appunto, quello “di risultato”, partendo dalla considerazione per la quale come sancito dalla legge n. 241 del 1990, oltre che dal principio di legalità, l'attività amministrativa è retta dai criteri di economicità ed efficacia (art. 1). *“Tali fondamentali innovazioni – ha precisato la Corte – marcavano il passaggio da un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita “amministrazione di risultato”, cioè un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività”*³.

² Corte Costituzionale 16 luglio 2024, n. 132. Alla sentenza sinora non si è dato adeguato rilievo in dottrina. Essa costituisce invece una piena legittimazione dell'amministrazione di risultato. Aggiunge la Consulta: *“Nel tempo trascorso successivamente alla ricordata legislazione di riforma degli anni Novanta del secolo scorso e alla sentenza n. 371 del 1998, la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando (...). Particolarmente emblematico di questa tendenza è il recente decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (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). Quest'ultimo, nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il «principio del risultato» e quello correlato della «fiducia». In particolare, l'art. 1 stabilisce, al comma 4, che il principio del risultato costituisce «criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per [...] valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti». (...). Coerentemente con la valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia, e a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa, il codice dei contratti ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7)”*.

³ La definizione di “amministrazione di risultato” alla quale perviene la Corte Costituzionale chiarisce ampiamente l'essenza e la finalità del fenomeno in corso. Con quel tipo di amministrazione non si tratta – come pure ritiene una parte della dottrina – semplicemente di conseguire in concreto l'interesse pubblico specifico fissato dalla fonte in astratto.

Con la descritta evoluzione del sistema, il legislatore, anche a mezzo del riassetto della responsabilità amministrativa operato dalla legge n. 20 del 1994 e dalle successive modifiche, ha inteso promuovere un'amministrazione sempre meno relegata all'esecuzione del già deciso con la legge, ma orientata – appunto – al risultato, e perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice del principio di legalità, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso (il tempo, come noto, a partire dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, non è più una variabile indipendente dell'agire amministrativo⁴).

Appare evidente come alla luce dell'ampio ed esplicito avallo della Consulta, difficilmente le coordinate di quella amministrazione, erette a disposto di diritto positivo dal Titolo I del Codice del 2023, avrebbero potuto essere messe in discussione in sede di Correttivo al Codice dei contratti pubblici.

Per queste decisive ragioni viene allora da considerare che il silenzio serbato dal Correttivo al Codice in tema di principi costituisce uno di quei casi nei quali il silenzio del legislatore è ricco di pregnanti e indiscutibili significati: quei principi del Codice e quelle interpretazioni che di essi sta in larga prevalenza offrendo la giurisprudenza (spesso in linea con gli studi prodotti dalla dottrina) hanno ormai superato il vaglio della Consulta e conseguito la piena conferma da parte del legislatore in sede di correzione legislativa.

Se ciò è vero, come pare innegabile, non è altrettanto vero, tuttavia, che non sussista l'esigenza di consentire alle norme che esprimono quei principi di avere il tempo di sedimentare nell'ordinamento, di assestarsi nel sistema sino a consentire meditate operazioni ermeneutiche atte a dare coerenza al nuovo apparato codicistico, al di là, magari, di quelle già rilevate enfasi eccessive che, in un senso o nell'altro, hanno talvolta, invero non del tutto motivatamente, connotato il dibattito generale a seguito della entrata in vigore del Codice, secondo una prospettiva connotata dalla contrapposizione “tutto bene - tutto male”.

E ciò sia perché l'interesse pubblico specifico non è più definito in astratto dalla norma (come ampiamente si cercherà di dimostrare *infra*), ma è fissato dall'amministrazione in sede procedimentale, sia perché il risultato amministrativo va ben oltre il superamento del formalismo (per il quale basterebbe l'applicazione del disposto di cui all'art. 21-*octies*, c. 2, della L. n. 241 del 1990): il principio di risultato spinge ad operare in ambiti di discrezionalità, sebbene in posizione sempre servente al rispetto della legalità, sospingendo l'amministrazione a perseguire – come scrive la Consulta - *obiettivi di policy*, nella consapevolezza della rilevanza dei risultati economici e sociali dipendenti dalla sua azione. L'amministrazione di risultato, pertanto, è la presa in cura dell'effettivo conseguimento dell'obiettivo dell'attività esercitata, che induce, tra possibili alternative, a scegliere quella che maggiormente (e motivatamente) pare consentire la soddisfazione degli interessi in gioco quali sintetizzati nella regola del caso concreto che, una volta definita in sede istruttoria procedimentale, vincola tutti i soggetti coinvolti e auto-vincola la stessa amministrazione.

⁴ Sulla rilevanza del tempo, S. TUCCILLO, *Il tempo dell'azione amministrativa quale diritto fondamentale*, in *P.A. Pers. e Amm.*, n. 2/2023, 265; F. MERUSI, *Discrezionalità, tempo e decadenza del potere nell'età della rivoluzione economica comunicativa. Nuove prospettive per la discrezionalità nel quando*, in *Dir. amm.*, n. 2/2023, 224.

Quelle disposizioni preliminari del Codice, quei principi sono rimasti immutati anche nell'impianto post-correttivo e di essi non si potrà certo fare a meno, evitando drastici (quanto inutili) approcci assolutizzanti in qualsiasi direzione.

Occorre dare piuttosto il tempo al radicarsi di eque e ragionevoli interpretazioni che chiamano all'impegno le stazioni appaltanti insieme a tutti gli operatori del settore appalti, prima, la giurisprudenza del giudice amministrativo, poi.

Invero una non pregiudiziale lettura del più recente panorama giurisprudenziale, successivo alla entrata in vigore del Codice, pare incline ad offrire risposte consapevoli e convincenti sul complesso quanto rilevantissimo tema, come si cercherà di dimostrare *infra*.

2. Legislazione per principi e certezza del diritto

È facilmente riconoscibile l'insanabile discrasia che connota la distanza tra le esigenze di chiarezza di contenuti e di continuità di prassi applicative invocate dagli apparati amministrativi, da un lato, e gli scenari economici e tecnologici, intrisi di ansie di novità, che elaborano di continuo nuovi e sempre più efficaci strumenti e metodi operativi, dall'altro; strumenti e metodi che tuttavia finiscono con l'assegnare al dato di diritto positivo un senso di costante inadeguatezza, di persistente precarietà, di permanente esigenza di adeguamento.

Il legislatore, a qualsiasi livello istituzionale appartenga, anche sovranazionale, è più lento, talvolta persino impotente rispetto al flusso del cambiamento sociale, economico, scientifico e soprattutto tecnologico che preme sul diritto positivo⁵. E accade talora che non appena l'ordinamento riesca finalmente ad accogliere la novità, tramutandola in disposto normativo, è presto tardi: a breve, quel dato non soddisferà più, a sua volta sopravanzato da nuove esigenze di ulteriore innovazione, da nuove metodologie, dal sopravvenire di inedite e più efficaci metodologie operative.

Nel quadro delineato, l'incertezza finisce con l'insinuarsi in ogni dove dell'esercizio dell'azione amministrativa, generando – come si suol dire – la c.d. “paura di amministrare”⁶: l'operatore, inseguito dai dubbi, vacilla tra il consolidato e la novità, indugia tra l'obsolescenza dell'arresto giurisprudenziale e il fascino suadente, ma rischioso, di una possibile interpretazione evolutiva. Nella indecisione che consegue, corroborata anche da contraddittorie indicazioni provenienti dalle molteplici fonti del diritto,

⁵ Secondo F. BENVENUTI, “*il diritto è la materia viva che producono i rapporti sociali, continuamente in movimento*” (*Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Ed. Marsilio, Venezia, 1994, 119). In senso più attuale si potrebbe affermare che oggi il diritto è la materia che producono la scienza, la tecnologia e la loro interazione con i rapporti sociali in movimento.

⁶ Sul tema, il bel saggio di G.D. COMPORTI, *Il coraggio di amministrare*, in *Scritti per Franco G. Scoca*, Edit. Scientifica, Napoli, 2020, II, 1101. In tema di burocrazia difensiva nell'ambito dei contratti pubblici, cfr. M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Dir. econ.*, n. 3/2018, 625.

il funzionario abdica sovente all'esercizio dell'azione amministrativa, si arrende: più prudente devolvere la soluzione applicativa e l'individuazione della corretta interpretazione, ad un giudice; più "rassicurante" essere destinatario di una statuizione giudiziaria, che comunque garantisce assenza di responsabilità. Tanto più, poi, laddove si profili il "rischio" di esercizio di un'attività amministrativa discrezionale, ambito nel quale non è improbabile il determinarsi della condizione che comunque si operi, si finisca con lo sbagliare, con le intuibili conseguenze del caso.

In questa prospettiva, la discrezionalità, da "organo respiratorio del sistema amministrativo"⁷, finisce con l'essere "percepita come fattore di rischio criminogeno", come rilevato dal Presidente del Consiglio di Stato Luigi Maruotti, non già strumento efficace di tutela dell'interesse pubblico in quanto adeguata a cogliere la complessità e le sfumature del reale, la cui consapevolezza permetterebbe all'agente di adottare la misura più adeguata, più opportuna, consentendogli di predisporre una decisione tagliata a misura sulla fattispecie. Di certo il diritto, in quanto sottosistema sociale, non è in grado di offrire certezze assolute⁸: esso necessita dunque di operatori competenti e liberi da condizionamenti che siano capaci di adattarlo al caso concreto, con responsabilità e senza timori di sorta⁹.

Ma torniamo al rapporto norma – realtà. Solo alcuni anni orsono, il mai troppo compianto giurista Paolo Grossi avvertiva che continuiamo ad assistere all'evolversi di "una prassi che forma istituti nuovi e continuamente li supera stravolgendoli o creandone di nuovi, in una rincorsa segnata da una estrema rapidità", sì che anche "una codificazione rischia di essere (...) una veste troppo rigida col rischio ulteriore di un invecchiamento precoce del testo normativo e di una prassi che seguita a galoppare dietro i fatti prescindendo dalle inadeguate regole autoritative"¹⁰.

Sotto altro profilo, lo stesso lemma "Codice" esprime ormai un'ampia polisemia, generata dalla vasta gamma di applicazioni che nella storia anche recente sono state riservate a quello strumento giuridico, sino ad indurre a ritenere che nella tumultuosa e cangiante società, connotata dalla mutevolezza dei rapporti che in essa si intrecciano, vada ormai ripensato il ruolo stesso della legge, che, come ancora rilevava Paolo Grossi, potrebbe anche essere quello "di fornire alcune rilevanti cornici per lo svolgimento della vita giuridica"¹¹, magari con testi sempre più assimilabili a quella idea di *Codici di principi* che Stefano Rodotà in più scritti evocava¹².

⁷ La definizione è di L. MARUOTTI nel *Discorso di insediamento* quale Presidente del Consiglio di Stato, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023.

⁸ N. LUHMANN, *Il diritto della società* (a cura di L. Avitabile), Edit. Feltrinelli, Torino, 2013.

⁹ M.R. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la regola del caso*, in *Riv. Dir. Amm.* 2000, 131 ss.

¹⁰ P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, 121 s.

¹¹ P. GROSSI, *Mitologie*, *op. cit.*, 123. L'insigne Autore rileva: "Lo Stato non può abdicare alla fissazione di fondamentali linee portanti, ma è altrettanto chiaro che una delegificazione si impone abbandonando l'illuministica sfiducia verso il sociale e realizzando un autentico pluralismo giuridico con i privati protagonisti attivi della organizzazione giuridica così come lo sono del mutamento sociale. Solo in tal modo tra mutamento sociale e sistema di regole giuridiche si potrà colmare quel fossato che oggi constatiamo con amarezza".

¹² S. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.* 1967, 1 ss.; inoltre, sul fronte del diritto

Un Codice di principi. Viene dunque da chiedersi: è realistica la prospettiva? Basta questa soluzione a far fronte al problema della esigenza di schemi normativi elastici, perfino cangianti nella loro portata, in grado di assorbire la permanente spinta evolutiva dei contesti socioeconomici e tecnologici? Un Codice di tal fatta, con la gamma di alternativi percorsi ermeneutici che è in grado di legittimare, non potrebbe finire col moltiplicare ulteriormente proprio quelle incertezze alle quali si vorrebbe porre argine? E inoltre: la complessità e il tecnicismo propri di alcuni contesti dell'ordinamento (tra i più evidenti, il settore degli appalti pubblici), sono compatibili con una normativa (anche) di principi? Di certo, questi principi non hanno tutti la medesima portata. Essi, sebbene molte volte accomunati dal legislatore sotto quella unica definizione, nella tradizione giuridica si distinguono in vario modo: per i contesti ai quali si riferiscono, per l'autorità da cui provengono, per gli scopi ai quali sono rivolti, per il significato che possono assumere nello specifico ambito di riferimento, per i risultati ai quali può condurre la loro applicazione¹³.

Gli ultimi decenni di legislazione e di giurisprudenza, in sede europea e nazionale, evidenziano come non sia semplice individuare precise linee di demarcazione della loro portata, disponibili, come peraltro talvolta si mostrano, a congiungersi o confondersi tra loro in modo persino inestricabile, rendendo incerta la fondamentale ripartizione tra principi generali (o fondamentali o principi regolatori, o principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, ecc.) e principi così detti di settore. Il fenomeno accade non tanto a causa della talora disordinata o persino errata rubricazione normativa attribuita a ciascuno di essi dal legislatore, quanto della oscillante interpretazione che di essi offrono le molteplici corti, operanti in sede nazionale e sovranazionale¹⁴, non restie a modificare precedenti classificazioni e non aliene dal trasporre quegli stessi principi da contesti particolari ad ambiti generali o viceversa, nell'esercizio di una (confusa) funzione nomo-poietica, in contesti connotati non tanto dal confronto tra testo normativo e giurista, bensì tra quest'ultimo e il diritto conformato, quello cioè venutosi a determinare a seguito delle stratificazioni prodotte dal succedersi delle interpretazioni nelle quali il diritto prende, di volta in volta, vita¹⁵.

In questo complesso quadro di riferimenti diviene difficile non condividere il rilievo secondo cui si assiste talvolta ad una distorsione o ad un'espansione eccessiva, inappropriata, del lemma "principio", fino ad ergere al suo rango persino norme di comune portata, come se si trattasse di strumenti interpretativi a carattere generale, finendo col distorcerne la natura e, col tempo, anche la loro efficacia: basti pensare, a titolo esemplificativo, a quanto accaduto in termini di uso deviato del principio di proporzionalità o di

euro-unitario, in tema, G. ALPA, *Il codice civile europeo: "e pluribus unum"*, in *Contr. Impresa/Europa*, 1999.

¹³ Sul profilo, cfr. G. ALPA, *I principi generali. Una lettura giusrealistica*, in *Riv. Giust. Civ.com*, 2014, 4, 1.

¹⁴ G. ALPA, *I principi generali*, op. cit., 2 ss.

¹⁵ G.M. FLICK, *Rileggere la Costituzione oggi*, in *Riv. Ammin. in camm.*, 2009, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

quello di ragionevolezza¹⁶. Come osserva Franco G. Scoca¹⁷ “*I principi sono mezzi di trasmissione tra i valori, che non hanno di per sé valore giuridico, e le norme di diritto positivo*”¹⁸. E quando i principi, come nel caso di quelli del Codice dei contratti pubblici, sono positivizzati? Orbene, di certo essi assumono un grado di certezza che sottrae all’interprete qualsiasi discrezionalità o incertezza.

Il principio affidato invece all’interprete può generare preoccupazione dal momento che un suo uso poco attento (o volutamente deviato) potrebbe “*incidere persino sull’ambito dell’autonomia privata fino ad apportare limiti alla libertà contrattuale che il legislatore non aveva previsto e che neppure il testo costituzionale consentirebbe di introdurre*”¹⁹.

Sotto altro profilo, il ricorso ai principi assolve talvolta ad una duplice, rilevante funzione: da un lato, quella di completamento dell’ordinamento giuridico: una valvola di sfogo alla quale ricorrere in caso di incertezza, una luce che indichi la traccia da seguire laddove il testo legislativo lasci l’interprete o l’operatore nell’incertezza delle determinazioni da assumere. Dall’altro, la presenza di principi costituisce garanzia di interessi che altrimenti non troverebbero (adeguata) disciplina: la norma ordinaria, infatti, non è più in grado di ordinare la complessità dei contesti di riferimento (sociali, scientifici, economici, tecnologici, e così via) e degli interessi che in essi si muovono. Un principio allora può sopperire alla mancanza di disciplina offrendo una bussola di riferimento per una decisione che sia coerente con il sistema.

Chi è chiamato a decidere sul *se* e sul *quantum* della applicazione dei principi? Di certo, in prima battuta, l’operatore amministrativo, ma è il giudice che magari con il possibile abuso del ricorso agli stessi può determinare una loro eccessiva espansione²⁰, con inevitabili riflessi in termini sia di ulteriore diminuzione

¹⁶ Al riguardo, cfr. M. LIBERTINI, *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato, Una proposta di distinzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, 360 ss.; A. GENTILI, *L’abuso del diritto come argomento*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, I, 300 ss. P. PERLINGIERI rileva come il principio di proporzionalità sia stato utilizzato non per bilanciare gli interessi dell’ordinamento, come accade nel diritto europeo, ma per valutare l’equilibrio tra prestazioni e meritevolezza dell’interesse contrattuale perseguito (G. PERLINGIERI, *Equilibrio normativo e principio di proporzionalità dei contratti*, in *Rass. Dir. civ.*, 2001, 335 ss.). E così anche per il principio di ragionevolezza (E. DEL PRATO, *Ragionevolezza e bilanciamento*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I, 23; S. PATTI, *La ragionevolezza nel diritto civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, 7 ss.; S. TROIANO, *La ragionevolezza nel diritto dei contratti*, Edit. CEDAM, Padova, 2005).

¹⁷ Così F.G. SCOCA, in sede di *Relazione conclusiva* al Convegno *Nuovi e antichi contesti di amministrazione pubblica al vaglio della giurisdizione sui contratti pubblici*, Napoli, Università degli Studi della Campania L. Vanvitelli e T.A.R. Campania, Napoli, 31 gennaio 2025.

¹⁸ Osserva G. MORBIDELLI, in *Intorno ai principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Munus*, n. 3/2023, X: “*Il principio del risultato contenuto nel Codice dei contratti pubblici si pone proprio sull’incerto confine che separa l’astrattezza dei principi dalla specialità delle regole*”.

¹⁹ G. ALPA, in *I principi generali*, *op. cit.*, 14, teme che “*un uso poco sorvegliato dei principi da parte degli interpreti, in particolare dei giudici, possa incidere sull’ambito dell’autonomia privata apportando limiti alla libertà contrattuale che il legislatore non aveva previsto e che neppure il testo costituzionale consentirebbe di introdurre*”. L’A. richiama al riguardo A. CATAUDELLA, *L’uso abusivo di principi*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, 749 ss.

²⁰ Sul punto, G.M. FLICK, *I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze*, in *Riv. A.I.C.*, n. 2/2019, 156 s.

del tasso di certezza del cittadino, sia di imprevedibilità delle soluzioni giudiziarie a cui si pervenga²¹: il tutto, evidentemente, al di fuori delle regole proprie di un sano sistema di stato di diritto²².

Alla luce di quanto rilevato, talune domande si impongono: *in primis*, era davvero necessario un nuovo Codice dei contratti laddove persino una certa parte delle disposizioni del precedente d.lgs. n. 50 del 2016 non aveva ancora trovato attuazione? Era appropriato sostituire il codice laddove la prassi della maggioranza delle stazioni appaltanti era appiattita solo su alcuni dei modelli operativi ivi previsti? Era opportuno un nuovo intervento legislativo laddove gli operatori stavano da poco tempo cominciando a consolidare i propri dati esperienziali sulla base dei più consolidati orientamenti giurisprudenziali? Era opportuna una gamma così articolata di principi (o qualificati tali), inserita nell'*incipit* del nuovo Codice? E' vero che l'aggiornamento del Codice, come rilevato, ha costituito oggetto di contrattazione in sede di stipula degli accordi europei sul PNRR, ma a breve l'Unione Europea imporrà nuovi aggiornamenti alla disciplina mediante le sue direttive che con ogni probabilità determineranno l'esigenza di altrettanti ulteriori interventi sugli articolati normativi, in una corsa che pare essere senza fine, tra realtà, norma, operatori e innovazione tecnologica, ove ciascun attore ha proprie, giustificabili esigenze come è comprensibile che accada in un settore che muove il 14% del P.I.L. dell'Unione Europea e l'11% di quello italiano²³.

Va da sé, comunque, che ormai il nuovo Codice c'è, è entrato in vigore e con le sue disposizioni occorre che si facciano i conti.

3. Codice dei contratti pubblici, principi e discrezionalità amministrativa

La previsione di un consistente numero di principi in apertura di un codice, quale quello contenuto nel Codice dei contratti del 2023, induce a talune considerazioni.

Pare innanzitutto opportuno precisare che quei principi fanno esclusivo riferimento all'ambito di esercizio di attività discrezionale. Soltanto ciò che non sia espressamente regolato da specifiche disposizioni del Codice può essere oggetto di valutazione e conseguenti determinazioni alla luce dei disposti di principio. Laddove nell'ambito dell'articolato normativo si individuino specifiche prescrizioni applicative, vincolanti, quelle disposizioni dovranno vedere applicazione mediante un'interpretazione rigorosamente legata al dettato.

²¹ G. ALPA, *I principi generali*, op. cit., 15.

²² Nella relazione di L. MARUOTTI in occasione del suo insediamento alla carica di Presidente del Consiglio di Stato, rinvenibile sul sito www.giustizia-amministrativa.it, 2023, si pone l'accento sulla esigenza di maggiore prevedibilità degli esiti dei contenziosi quale frutto del consolidamento degli orientamenti.

²³ Sulle dimensioni del fenomeno degli appalti pubblici in Europa e in Italia, M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di centralizzazione della committenza negli appalti pubblici*, in Riv. CERIDAP 1/2023, www.ceridap.eu.

Come segnalato anche dalla *Relazione agli articoli e agli allegati* redatta in sede di Commissione del Consiglio di Stato unitamente allo Schema definitivo del Codice in data 7 dicembre 2022, il sistema dei principi è chiamato a coprire vuoti e/o frammentazioni che, in sede applicativa, possono incontrarsi tra le norme o anche tra le diverse parti del testo. L'impianto dei principi intende infatti fissare linee fondanti di un contesto che punta a presentarsi, per quanto possibile, *armonico, organico e unitario*²⁴, assumendo una funzione *ordinante e nomofilattica*, volta a preservare più ampi spazi di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, a valorizzare autonomia e discrezionalità di scelte, in un settore ove la presenza di una disciplina a contenuto per lo più tecnico e rigido, nell'esperienza del passato anche recente, ha finito sovente col determinare – come si è già rilevato - incertezze applicative, ritardi e inefficienze. Proprio per contrastare possibili rigidità e contraddizioni normative, i principi possono costituire utili strumenti precettivi e operativi.

Viene da chiedersi se questa pur condivisibile impostazione, che di certo sta incontrando il favore del giudice amministrativo “sovrano” nella scelta dei percorsi ermeneutici, rinvenga anche quello degli operatori del diritto, finalmente sottratti al timore dell'uso della discrezionalità quale “*fattore di rischio criminogeno*”.

Il discorso al riguardo è giuridico, ma anche culturale e politico: appare infatti evidente, oltre che auspicabile, che le giurisdizioni ordinaria e contabile, munite di organi inquirenti, a seguito della spinta all'uso della discrezionalità operata dal nuovo dettato codicistico articolato anche sulla base di principi, si sforzino di acquisire una mentalità meno pregiudizialmente colpevolista, determinandosi a promuovere le relative azioni giudiziarie solo in presenza di illeciti evidenti, non di esercizio di opzioni amministrative, magari opinabili o persino sbagliate, tanto più ove queste ultime siano accompagnate da adeguati supporti argomentativi motivazionali. Peraltro, la disciplina sulla responsabilità erariale ha operato negli ultimi anni scelte decisamente innovative proprio nella direzione auspicata che come si è precisato, hanno ricevuto

²⁴ La richiamata *Relazione agli articoli e agli allegati* così precisa: “*I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una “memoria del tutto” che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili. I principi sono inoltre caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica (nomogenetica) rispetto alle singole norme*”.

L'uso delle espressioni adoperate, magari enfatiche nel richiamo al contenuto deontologico dei principi rispetto alle singole norme, pare invero inappropriato. Al di là di considerazioni che probabilmente sarebbero ultronee al riguardo, attinenti al valore etico delle disposizioni di legge e senza richiamare le tesi di kelseniana memoria, appare incontrovertibile che la natura tecnica delle disposizioni del Codice abbisogni non già di linee deontologiche e tantomeno etiche di riferimento, quanto di coerenti parametri interpretativi, di principi norme di ordine finalistico che esprimano chiare indicazioni utili a supportare il complesso compito dell'interprete. Nella successiva parte la *Relazione* ridimensiona le affermazioni rapportandole a più credibili e limitate affermazioni. Sul tema del rapporto tra norma ed etica, da ultimo, interessanti riflessioni in F. GUIDONI, *Riflessioni sulla distinzione tra diritto e morale*, www.diritto.it 2018; F. VIOLA, *Etica dei diritti*, in *Introduzione all'etica*, a cura di C. VIGNA, *Vita e Pensiero*, Università Cattolica, Milano, 2001, 319 ss.

l'avallo della Corte Costituzionale, ancorché quelle scelte non appaiano del tutto condivisibili, soprattutto in termini di eliminazione della colpa grave²⁵.

Il Codice dei contratti del 2023, con il suo *incipit*, impone la scelta di una strada obbligata: l'uso della discrezionalità non può costituire di per sé indizio presuntivo di colpevolezza in presenza di un impianto normativo evidentemente propenso alla incentivazione del suo uso al fine di migliorare la qualità dell'azione in termini di maggiore commisurazione possibile delle determinazioni dell'apparato amministrativo alle esigenze del caso di specie.

Il rapporto tra discrezionalità e risultato, nei termini tracciati alla luce del dettato dell'articolo 1, comma 4, del Codice²⁶, al pari deve trovare riconoscimento in relazione al principio della fiducia, di accesso al mercato, di buona fede e di tutela dell'affidamento, di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, di auto-organizzazione amministrativa, di autonomia contrattuale, di conservazione dell'equilibrio contrattuale, di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione alle procedure di gara, di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore.

L'art. 4 del Codice dei contratti pubblici, rubricato *Criterio interpretativo e applicativo*, sancisce che “Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3” (ossia ai principi di risultato, di fiducia e di accesso al mercato). Tale prospettiva sembra delineare una sorta di gerarchia all'interno della gamma dei principi del Codice, con l'attribuzione di una prevalenza o, forse sarebbe meglio dire, con il riconoscimento di una differenziata funzione a quegli stessi principi²⁷: i primi a carattere ampiamente orientante e nomofilattico, gli altri non altrettanto ovvero nei soli limiti consentiti dall'applicazione dei primi (su questi profili si tornerà ampiamente nel successivo paragrafo 8).

In altri termini, il principio del risultato, il principio della fiducia reciproca tra le parti e il principio dell'accesso al mercato hanno portata di carattere generale, vere e proprie chiavi di lettura ermeneutica dell'intera disciplina dei contratti pubblici²⁸. Condizionano l'impianto codicistico in tutti i suoi contesti applicativi, ogni qual volta siano individuabili spazi di esercizio di discrezionalità. Come a dire: tra due o

²⁵ Sul tema, M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave*, in *Riv. Dir. proc. amm.* 2021, 2, 279 ss.

²⁶ La disposizione recita: “Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva”.

²⁷ Secondo S. PERONGINI, in *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Scritti in onore di F. Savia*, Edit. Scientifica, Napoli, 2023, 410 s. “Il risultato tecnicamente non è un principio. Il risultato, nella sua dimensione ontologica, non è un principio. Non siamo di fronte a un interesse (quello del risultato) che costituisce il fondamento di un diritto (...). I principi giuridici si distinguono dalle regole. Le regole sono norme idonee a guidare il comportamento umano. Invece, i principi presentano una fattispecie generica e inclusiva e una statuizione nella quale viene indicato l'obiettivo da perseguire. La loro applicazione non è diretta. La loro applicazione implica la deduzione da essi, sulla scorta di un'attività ermeneutica, di una regola da applicare al caso concreto. Applicare un principio non significa risolvere un caso, sussumere un caso in una fattispecie astratta, bensì formulare una regola sulla scorta della quale risolvere il caso sottoposto all'interprete”.

²⁸ Sul rapporto tra i principi del Codice, si rinvia *infra*, alla luce della sopravvenuta giurisprudenza amministrativa.

più possibili interpretazioni, quella volta ad agevolare il conseguimento del risultato, quella che si fonda sul patto di fiducia tra le parti, quella che è in grado di garantire maggiore apertura al mercato, deve prevalere.

Differente la posizione e la funzione degli altri principi.

Buona fede e tutela dell'affidamento investono per lo più i rapporti tra le parti e invero costituiscono principi di civiltà giuridica.

La buona fede, nell'ambito della pubblica amministrazione, costituisce un elemento di considerazione recente, una pagina per lo più ancora da scrivere: i pochi anni decorsi dall'intervento legislativo del d.l. n. 76 del 2020 (conv. in L. n. 120 del 2020), che ha introdotto il principio di buona fede nei rapporti con la pubblica amministrazione e le conseguenze che è in grado di determinare la violazione di quel principio²⁹, costituiscono ancora una novità.

E' evidente che, al riguardo, l'opera del giudice amministrativo potrà avvalersi delle più recenti elaborazioni offerte dalla giurisprudenza del giudice civile, ben aduso alla sua elaborazione anche dogmatica, a partire dal riconoscimento che *“Il principio di buona fede si concretizza nel dovere di ciascun contraente di cooperare alla realizzazione dell'interesse della controparte e nel porsi come limite di ogni situazione, attiva o passiva, negozialmente attribuita, determinando così integrativamente il contenuto e gli effetti del contratto”*³⁰.

Invero anche qualche occasionale precedente del Giudice amministrativo appare meritevole di richiamo e di apprezzamento, in considerazione della prospettiva che essi dischiudono all'interprete, tanto più perché quei contributi hanno avuto elaborazione in assenza di uno specifico dettato normativo in ambito amministrativo.

Al riguardo, già il T.A.R. Lazio aveva nel 2015 avuto occasione di rilevare che *“il principio di affidamento è suscettibile di applicazione anche nel diritto pubblico, collegandosi direttamente all'obbligo di buona fede oggettiva quale regola di condotta che, per quanto riconosciuta espressamente nelle sole disposizioni del c.c., conforma l'assiologia dell'ordinamento generale, venendo così a coincidere con l'aspettativa di coerenza dell'amministrazione con il proprio precedente comportamento, la quale diviene fonte di un vero e proprio obbligo, per quest'ultima, di tenere in adeguata*

²⁹ Un interessante spunto di riflessione, in rapporto al sindacato della buona fede da parte del giudice amministrativo è contenuto in F. FRACCHIA, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *Riv. Federalismi.it*, 30 dicembre 2020, 42, con riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 25/2/2019, n. 1321.

³⁰ Tribunale di Roma, Sez. V, 20 maggio 2020, n. 724.

La buona fede infatti assume forma di patto obbligatorio di solidarietà, che impone a ciascuna delle parti di tenere comportamenti che, a prescindere dalla previsione di specifici obblighi contrattuali e dal dovere del *neminem laedere*, senza rappresentare un apprezzabile sacrificio a suo carico, siano idonei a preservare gli interessi dell'altra parte: la buona fede si configura infatti quale *“autonomo dovere giuridico, espressione di un generale principio di solidarietà sociale, che implica un obbligo di reciproca lealtà di condotta”*. Come osserva lo stesso Giudice ordinario, *“Il rispetto dei principi di correttezza e buona fede (...), espressione del dovere di solidarietà fondato sull'articolo 2 Cost., impone a ciascuna delle parti di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra e costituisce un dovere giuridico autonomo a carico di entrambe... La violazione dei doveri di correttezza e buona fede costituisce inadempimento e può comportare l'obbligo di risarcire il danno che ne sia derivato”*.

*considerazione l'interesse dell'amministrato, la cui protezione non si presenta più come il prodotto accessorio, della cura dell'interesse pubblico, ma come l'oggetto di un'autonoma pretesa, contrapposta all'interesse dell'amministrazione*³¹.

Ricondurre la buona fede tra gli obblighi di comportamento dell'amministrazione esigibili dal privato, del resto, ben si raccorda con le istituzioni giuridiche dell'ordinamento sovranazionale in cui risulta ormai costituzionalizzato il “*diritto alla buona amministrazione*” tra i diritti connessi alla posizione fondamentale di cittadinanza, il cui pregnante contenuto valoriale riveste indubbia funzione di integrazione e interpretazione delle norme vigenti, imponendo di prendere in rinnovata considerazione la formulazione delle regole che presiedono all'esercizio del potere.

Appare evidente come la giuridicizzazione del rapporto cittadino–amministrazione in termini di esercizio del potere pubblico quale garanzia e servizio per la comunità e le sue componenti individuali o associate può essere di per sé foriera di conseguenze davvero rilevanti, tanto più in sede di appalti e contratti.

Per quanto concerne solidarietà e sussidiarietà orizzontale, essi costituiscono – come noto - principi dell'ordinamento a valenza organizzativa e che, nel caso degli appalti, trovano applicazione laddove si tratti di affidamento di contratti a valenza sociale. Sono note le problematiche che connotano il dibattito dottrinale e giurisprudenziale in tema di partecipazione alla gestione di appalti per lo più di servizi da parte di soggetti non lucrativi, laddove siano presenti modelli di co-organizzazione connotati da rapporti nei quali non sussista l'elemento della sinallagmaticità, ma si tratti di contratti fondati sulla condivisione dell'esercizio della funzione amministrativa tra pubblica amministrazione e privati. Ne discende che la disposizione codicistica, che pure ha ricevuto modifiche da parte del Correttivo al Codice di cui al D. Lgs. n. 209/2024, non configura un principio di portata generale, quanto un chiarimento rispetto alla legittimazione dell'affidamento di determinati servizi all'associazionismo e comunque al mondo del volontariato quale “settore speciale”, nel rispetto delle disposizioni del c.d. Codice del terzo settore, di cui al D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

Il principio di auto-organizzazione richiama invece il mai risolto problema della sindacabilità della scelta del modello organizzativo da parte del giudice amministrativo³². L'articolo 7, ripercorrendo linee già tracciate dalla giurisprudenza, assegna alla discrezionalità dell'amministrazione l'esercizio della facoltà di affidamento diretto di appalti a società *in house* entro specifici parametri tra i quali, *in primis*, i principi di risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato. Inoltre, la motivazione della scelta operata deve investire

³¹ TAR Lazio, Roma, Sez. I, 12 maggio 2015, n. 6855.

³² Al riguardo una rilevanza decisamente particolare va riconosciuta alla pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1972 n. 2, con la quale fu rilevato che ove fosse “*legislativamente posto un sistema organizzativo che renda possibile, anche solo in astratto, di non onorare i principi del buon andamento e della imparzialità, le norme del sistema stesso non possono essere ritenute costituzionalmente legittime*”. La sentenza, invero, pur sottraendosi all'onere – peraltro non agevole - di affrontare e definire il possibile contenuto del principio di buon andamento, coglieva – non è dato sapere con quale grado di reale consapevolezza - la rilevanza del principio di buon andamento e del profilo della organizzazione in una dimensione non più meramente statica, bensì relazionale.

specificamente i vantaggi per la comunità, sotto molteplici e concomitanti profili, tra i quali quello di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche.

4. Il “risultato” dell’azione amministrativa: un dibattito scientifico tra entusiasmi, pregiudizi e contrasti anche ideologici

Il Codice dei contratti pubblici del 2023, per la prima volta nella storia dell’ordinamento italiano, ha inscritto, nel sistema del diritto positivo, il principio di risultato al quale, mediante il disposto di cui agli articoli 1 e 4, assegna un posto di assoluto rilievo, considerato che quel principio, come si è avuto modo di rilevare, informa di sé l’intero impianto codicistico ponendosi quale una delle principali chiavi di lettura (la prima in ordine di successione) di tutte le successive disposizioni: un vero e proprio *deus ex machina* del settore, come osserva Aldo Sandulli³³.

Sulla base dell’ordine in cui si colloca il principio, articolo 1 del Codice, esso chiaramente esprime, ancor prima della sua stessa portata giuridica, un’evidente volontà del legislatore: quella che si dia luogo, senza intralci di sorta, alla aggiudicazione e alla esecuzione dei contratti di appalto; un obiettivo condiviso fra quanti, a diverso titolo, operano nel settore degli appalti pubblici nella consapevolezza e con la responsabilità di chi sa che quel comparto riveste un’importanza decisiva nell’ambito del sistema economico nazionale ed europeo³⁴.

Una disposizione di diritto positivo, quale oggi è il principio di risultato, naturalmente non può costituire solo un’ambizione. Per la natura e il rango di cui esso gode, il principio costituisce ormai un comando esplicito e diretto che deve necessariamente tradursi nella elaborazione di concreti parametri operativi di riferimento ai quali, di volta in volta, rapportare le varie condizioni di elaborazione delle scelte discrezionali: parametri che siano adeguati a declinare criteri operativi rivelatori della violazione, o meno, di quello stesso principio.

Il “risultato” di cui all’articolo 1 del Codice, esprimendosi in termini di effettività del conseguimento dell’obiettivo dell’affidamento e della esecuzione del contratto³⁵, presta attuazione, declinandolo

³³ A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2024, 351.

³⁴ U. ALLEGRETTI, in *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 38, a proposito della rilevanza di approcci non solo giuridici al tema dell’amministrazione, molto opportunamente rileva che “*Quel che dunque manca all’amministrazione (...) è il suo rapporto con la società, che continua a essere mediato, come nel passato, appunto dalla centralità della sua dimensione giuridica; rapporto che solo potrebbe svincolarla dalla sua reale dimensione preponderatamente sociologica di corpo separato. In definitiva, ciò che ha legato (e ancora lega) l’amministrazione è stata essenzialmente l’idea che essa, come organizzazione e come azione, soggiaccia primariamente al principio di legalità, messo infatti in primo piano dall’art. 97 della Costituzione e compaginato, giusta il modo di essere dello Stato liberale non interamente abbandonato dallo Stato fascista, all’essere stesso dell’amministrazione moderna. Principio in sé sano, ma esangue se svincolato dalle sue intime finalità, che in realtà l’art. 97 si premuta di enunciare individuando, come fini della legge amministrativa, l’imparzialità e il buon andamento*”.

³⁵ Sul punto S. PERONGINI, *Il principio del risultato*, *op. cit.*, 415 s.

ulteriormente rispetto ai criteri già presenti nell'ordito dell'art. 1 della L. n. 242/1990, a quel principio di buon andamento di cui all'articolo 97 Cost., disposizione alla quale per tanto tempo si era persino negato valore giuridico³⁶ e che oggi, invece, costituisce un concreto parametro di sindacato dell'azione amministrativa.

La complessità del ricorso ad un principio tanto innovativo quale il “risultato”, sinora oggetto per lo più di prospettazioni teoriche di una parte della dottrina nonché di talune statuizioni del giudice amministrativo e di quello contabile, nell'ambito del diritto positivo, impone una serie di riflessioni atte non (più) a legittimarne la possibile affermazione, ormai stabilita dalla vigenza della richiamata norma e dagli avalli che ha conseguito anche da parte della Consulta, quanto a mettere in luce il suo fondamento in termini di teoria generale, la sua possibile portata in termini di sindacabilità, i suoi ambiti e limiti di

³⁶ Il principio di buon andamento è stato relegato per lungo tempo nell'alveo del metagiuridico, sia da parte della dottrina che della giurisprudenza (G. ZANOBINI, nel *Corso di diritto amministrativo* I, Edit. Giuffrè, Milano, 1954, 58, affermò che “la Costituzione “nel diritto amministrativo ha un'importanza soltanto remota”); M. CANTUCCI, in *La pubblica amministrazione*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Edit. Barbera, Firenze, 1950, riteneva che solo una parte della disciplina giuridica della pubblica amministrazione avesse carattere a rilevanza costituzionale; G. BALLADORE PALLIERI, in *La nuova costituzione italiana*, Edit. G. Marzorati, Milano, 1948, 164 individuava, nei principi di imparzialità e buon andamento, regole generali “prive di ogni preciso contenuto giuridico”, al pari di norme come l'art. 9 sulla promozione della cultura e della ricerca. Lo stesso A. non riporterà più questa opinione nelle successive edizioni del suo *Diritto costituzionale*. Sul tema, inoltre, cfr. P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della P.A.*, in *Scritti in memoria di P. Calamandrei*, Ediz. CEDAM, Padova, 1958, IV, 136; N. SPERANZA, *Il principio di buon andamento – imparzialità nell'articolo 97 Cost.*, in *Foro Amm.* 1972, II, 86; C. DE SETA, *Principi giurisprudenziali in tema di buon andamento*, in *Amm. e Contab.* 1985, 27; G. D'ALESSIO, *Il buon andamento dei pubblici uffici*, Ediz. CLUA, Ancona, 1993, 268ss.). Le cause di questa circostanza vanno ricondotte da un lato alla tradizionale carente attenzione, da parte degli studiosi del diritto amministrativo, ai temi dell'organizzazione pubblica, anche a causa dell'ostracismo al riguardo generato da Vittorio Emanuele Orlando; dall'altro, al ben noto ripudio della rilevanza giuridica di tutti quei concetti non immediatamente ricompresi nel novero dei più tradizionali canoni di indirizzo dell'attività amministrativa, intesa nella sua accezione legalistico-formale. Anche la Corte Costituzionale ha tradizionalmente mostrato disagio ad esercitare il proprio sindacato sotto il profilo del buon andamento, preferendo piuttosto trincerarsi dietro le esigenze del rispetto del potere discrezionale del legislatore (Corte Cost. 3 marzo 1959, n. 9). E in una prospettiva del tutto corrispondente alla posizione per così dire defilata della Consulta, il Consiglio di Stato ha continuato a definire, ancora nel 1980, il principio in questione “canone proprio dell'ordinamento particolare dell'amministrazione e non regola dell'ordinamento generale” (Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 1980, n. 504).

Sotto un profilo solo apparentemente diverso, si è peraltro a lungo discusso della rilevanza organizzativa e/o funzionale del principio di buon andamento. Solo elaborazioni più moderne (e consapevoli) hanno saputo approdare ad una concezione più ampia, capace di considerare rilevante sotto il profilo giuridico l'aspetto organizzativo dei pubblici uffici, valorizzando la necessaria correlazione tra momento strutturale e momento funzionale dell'azione pubblica: come a dire, finalmente, che un'azione efficace, tempestiva, proporzionata, non può che costituire il frutto di una organizzazione (momento statico) ispirata a monte a tali criteri.

Del resto lo stesso Costituente aveva palesato il riconoscimento di un innegabile nesso di connessione tra assetto organizzativo ed esercizio dell'azione, laddove aveva sancito, nell'interpretazione del 1° comma dell'articolo 97 e sia pure nell'essenzialità degli assunti destinati a sindacare la legittimità dei diversi modelli di amministrazione pubblica, che imparzialità e buon andamento dovessero considerarsi i termini di un'unica proporzione intesa a concepire un “modo” di organizzare gli uffici pubblici, in una prospettiva tendente a valorizzare una concezione bi-dimensionale del principio, vale a dire quale strumento di razionale organizzazione e fine dell'azione amministrativa.

Invero in sede di Assemblea Costituente non erano mancati studiosi che avevano eccepito l'inopportunità della trasfusione del principio di buona amministrazione in un'apposita disposizione, ma aveva finito col prevalere quell'orientamento, ben sintetizzato da Guido FALZONE nella sua opera del 1953 (Edit. Giuffrè, Milano), *Il dovere di buona amministrazione*, secondo cui l'azione pubblica doveva essere utile alla comunità “non per essere un atto di amministrazione, ma per essere un atto di buona amministrazione quale il diritto lo vuole”.

impiego. L'impegno, che sta già producendo frutti nel panorama giurisprudenziale, non è di poco momento in quanto a monte dell'operazione permane l'esigenza di superare le obiezioni di voci dissenzienti in dottrina, già da tempo accomunate dalla preoccupazione che la strada intrapresa potesse costituire una sorta di indebito "baratto" tra legalità ed efficienza oppure un accostamento improprio dell'amministrazione pubblica alle logiche di impresa³⁷ o ancora un semplice errore volto a rapportare la valutazione delle prestazioni professionali dei dipendenti della P.A. con un parametro di riferimento evanescente, peraltro sconnesso dalla considerazione delle risorse impiegate³⁸.

Invero il tema dell'amministrazione di risultato (o "di risultati" o "per risultati", secondo la differente terminologia e le diverse accezioni adoperate dagli studiosi che se ne sono occupati)³⁹, dopo aver suscitato

³⁷ R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Riv. Dir. soc.*, 2000, 105.

³⁸ L. TORCHIA, nel suo scritto *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi Amministrativi su *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*, Varenna, 20-22 settembre 2018, in www.osservatorioar.it, 2019, afferma: "Sul piano teorico si tratta, peraltro, di una ricostruzione debole e priva di capacità predittiva e di orientamento, come dimostra, ad esempio, l'interesse per l'amministrazione di risultato, della quale molto si è discettato in astratto, senza però mai porsi il problema di come si definisce un risultato e di come si individua il rapporto fra risultato e risorse, né di analizzare concretamente i casi di successo (assai rari) e i molto più frequenti casi di insuccesso, nei quali i risultati non vengono raggiunti e vengono anzi dimenticati, mentre si continuano a produrre indirizzi e direttive destinati a rimanere mero status voci. Occorrerebbe, invece, (...) riconoscere innanzitutto che la logica del risultato non si può applicare all'amministrazione autoritativa e, poi, distinguere almeno le categorie di risultati. I risultati di una policy – come, ad esempio, in materia delle politiche di coesione – richiedono strumenti di analisi diversi rispetto ai risultati organizzativi – come, ad esempio, l'istituzione di un'agenzia o di un ente pubblico - o ai risultati di buon uso e risparmio delle risorse o, ancora rispetto alla scelta fra strumenti diversi per perseguire il medesimo risultato (si pensi all'alternativa fra lo svolgimento diretto di un'attività, l'affidamento dell'attività tramite gara o la costituzione di una società in house)".

³⁹ Il risultato amministrativo ha costituito per lungo tempo oggetto di riflessioni e dibattiti in dottrina. Tra i contributi maggiormente significativi, espressivi di differenti orientamenti, si segnalano gli scritti di L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Riv. Dir. proc. amm.*, II, 1998, 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Riv. Dir. amm.*, I, 1999, 57 ss.; ID., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamento*, Milano, 2000, 38 ss.; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Riv. Dir. proc. amm.*, I, 2005, 1 ss. Inoltre, con posizioni differenziate, A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Edit. Jovene, Napoli, 2001, 813 ss.; ID., *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Riv. Dir. amm.*, 1, 2007, 63, ss.; ID., *Amministrazione "di risultato" e provvedimento amministrativo*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 1 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario AIPDA*, Edit. Giuffrè. Milano, 2002, 107 ss.; S. CASSESE, *Presentazione del volume di D. OSBORNE e T. GAEBLER, Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Edit. Garzanti, Milano, 1995; V. CERULLI IRELLI, *Invaldità e risultato*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Edit. Giappichelli, Torino, 2004, 79 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA*, Ed. Giuffrè, Milano, 2002, 127 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Riv. Dir. soc.*, 2000, 101 ss.; M. IMMORDINO, *Certezza del diritto e amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, op. cit., 15 ss.; F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell'amministrazione*, in *Riv. Foro amm.*, 1997, 3303 ss.; F. MERUSI, *La certezza del risultato nell'amministrazione del mercato*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, op. cit., 36 ss.; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, op. cit., 101 ss.; A. ZITO, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, op. cit., 87 ss. A livello monografico, R. LA BARBERA, *La previsione degli effetti. Rilevanza giuridica del progetto di provvedimento*, Torino, 2001 e M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, in *Lezioni di diritto amministrativo (per il corso di base)*, Editor. Scientifica, Napoli, 2012, 342 ss.; L. GIANI, *Dirigenza e risultato amministrativo. Verso un ciclo proattivo della accountability dell'amministrazione. Spunti a margine del volume di Cristiano Celone*, in M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Napoli 2020, 237 ss.; ID., *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Riv. Nuove Auton.*, 3/2021, 551

ampi apprezzamenti da parte di un certo numero di giuristi⁴⁰, in una alle critiche di altri⁴¹, appariva ormai da alcuni anni in declino, scomparso dall'orizzonte del dibattito scientifico, superato dalle dominanti ansie di "sburocratizzazione" e di semplificazione dell'organizzazione e dell'attività pubblica sospinte dagli impegni richiesti all'Italia dalla U.E., in un contesto che continua ad annoverare l'amministrazione pubblica tra le cause d'intralcio allo sviluppo economico e sociale del Paese⁴².

Accadeva così che l'"amministrazione di risultato" rinvenisse ormai, di tanto in tanto, esplicito richiamo quasi esclusivamente nel corpo di alcune sentenze del giudice amministrativo o del giudice contabile, statuizioni dalle quali, peraltro, non emergeva di certo una consapevolezza chiara della sua portata, ivi esprimendosi piuttosto disappunto per l'elusione di riforme atte a rendere davvero più efficace il funzionamento dell'amministrazione pubblica.

E' inevitabile che in quel clima di delusione e scetticismo venisse da chiedersi se avesse avuto ancora senso la discussione tra coloro che individuavano nel risultato amministrativo, una delle innovazioni più interessanti dell'amministrazione di fine secolo, e quanti invece temevano che quel modello avrebbe potuto costituire un *vulnus* inaccettabile al principio di legalità, barattando uno dei cardini fondamentali dell'ordinamento amministrativo con la logica dell'efficienza⁴³, pressoché estranea alla tradizione del sistema amministrativo italiano⁴⁴.

ss.; M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Scritti per Franco G. Scoca*, V, Edit. Scientifiche, Napoli 2020, 4845 ss.; M. IMMORDINO, *L'amministrazione di risultato*, relazione al *Convegno di studi in onore del Prof. S. Cognetti*, Università di Macerata 24 marzo 2023 (in corso di stampa); S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Scritti in onore di F. Salvia*, Napoli 2023; M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Riv Federalismi.it*, 17/2/2024.

⁴⁰ Rilevava il compianto A. ROMANO TASSONE (in *Amministrazione di risultato e provvedimento amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, op. cit., 1), che la capacità di conseguire risultati utili per la collettività è un nuovo paradigma normativo dell'amministrazione, avente valore costituzionale, un autentico principio istituzionale destinato a incidere sull'organizzazione e sulla funzione amministrativa, la stessa ragion d'essere degli apparati pubblici.

⁴¹ Tra gli altri, si segnala G. GUARINO, in *Quale amministrazione? Il diritto amministrativo degli anni '80*, Ediz. Giuffrè, Milano, 1985, 21s. secondo il quale "L'amministrazione italiana opera per procedimenti ed atti, non per risultati. L'attività viene in rilievo non nel suo disegno complessivo, ma disaggregata nell'esercizio di ogni specifico potere (...). L'amministrazione deve curare i procedimenti e gli atti, non i risultati, poiché i controlli ed il sindacato giurisdizionale sono strettamente correlati all'atto ... ogni valutazione del risultato, nel controllo e nel sindacato giurisdizionale è esclusa; ogni correlazione con altri procedimenti è vietata. ... Poiché l'attività della pubblica amministrazione è segmentata, si svolge secondo il canone degli atti e dei procedimenti, i risultati e la loro valutazione non vengono in considerazione. In conseguenza, l'amministrazione appare totalmente inidonea a scoprire le proprie deficienze". Inoltre, R. FERRARA che, nella *Introduzione al diritto amministrativo* (Ediz. Laterza, Roma-Bari, 2002, 166) ricordava che è "evanescente ogni criterio di misurazione del fenomeno (n.d.r. del risultato amministrativo), nonostante i ricorrenti tentativi di accostare gli apparati amministrativi all'impresa, sul piano dell'attività e dei fini cui essa stessa è preordinata; e sembra del pari labile ed inconsistente ogni fattore dimensionale apprezzabile in termini di mera quantità, in vista della quantificazione del c.d. target, nel quadro di rapporti funzionali (e funzionalizzati) di obiettiva proporzionalità tra mezzi e fini".

⁴² Sul punto, F. FRACCHIA, *L'amministrazione come ostacolo*, in *Riv. Dir. econ.* 2013, 357 ss.

⁴³ Sul rapporto efficienza-risultato si rinvia alle riflessioni di R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della P.A.*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Vol III, a cura di B. MARCHETTI e M. RENNA, Firenze 2016, 458 ss.

⁴⁴ Sul tema, A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Ediz. Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2017, 40ss. Inoltre, G. PASTORI, in *La burocrazia*, Ediz. CEDAM, Padova, 1967, 91, secondo il quale il termine efficienza era chiaramente determinabile come norma giuridica.

Semmai l'interesse per il risultato nell'amministrazione pubblica pareva ormai concentrato sulle prestazioni professionali rese dai funzionari, le cui modalità di valutazione erano e continuano invero ad essere per lo più evanescenti, sia nelle Amministrazioni dello Stato che in quelle regionali e degli enti locali, come pure nell'ampio e variegato panorama dei soggetti pubblici (agenzie, aziende, enti del più vario genere) a diverso titolo impegnati nella erogazione dei servizi⁴⁵.

Eppure, anche a prescindere dalla entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, una più attenta analisi del problema pare indurre a diverse considerazioni.

Innanzitutto, sembra ragionevole che quello che si è già definito "*anelito diffuso ad un'Amministrazione funzionante*", costituisce di certo l'aspirazione non solo dei fautori della "amministrazione di risultato", ma l'ambizione di tutte le politiche di c.d. semplificazione e sburocratizzazione che negli ultimi anni il legislatore e i governi in carica, spontaneamente o su impulso dell'U.E., hanno promosso.

Potrebbe affermarsi allora che quella esigenza di considerazione del risultato amministrativo avesse negli ultimi anni assunto differenti connotati, magari acquisendo nuove espressioni terminologiche. Resta il dato che la considerazione del risultato dell'azione amministrativa, il suo effettivo conseguimento, i relativi tempi necessari costituiscono il fondamento della persistente esigenza di certezza del diritto e di semplificazione amministrativa che si esprime mediante l'evocazione di percorsi procedurali semplici, certi, dagli esiti affidabili e tempestivi⁴⁶.

C'è piuttosto da fare un'autocritica da parte della dottrina. Lo spunto al riguardo venne offerto da un breve quanto interessante passaggio contenuto in una sentenza della VI Sezione del Consiglio di Stato del 2008⁴⁷: in quella sede, il giudice amministrativo, nel riconoscere all'amministrazione di risultato la potenzialità di disegnare "*una nuova frontiera dell'amministrare e della funzione giurisdizionale*", "rimproverò", per così dire, alla dottrina la permanente incertezza, sotto il profilo dell'elaborazione teorica, di non pochi fondamentali aspetti del "risultato" tra i quali il tempo entro il quale sarebbe dovuto intervenire il possibile sindacato giurisdizionale e il momento nel quale effettuare la valutazione del risultato.

Non si può non riconoscere la opportunità del rilievo, ma la riflessione può andare anche oltre: la dottrina, in particolare quella che aveva assunto posizioni a favore dell'amministrazione di risultato, non ha mai offerto una visione completa della tematica, così da poter addivenire alla elaborazione di un concetto

⁴⁵ E' sotto gli occhi di tutti l'ipocrisia di un sistema che lega la premialità finanziaria (per le strutture) e retributiva (per i dipendenti) ai risultati, affidando però la relativa valutazione ad organismi molte volte privi, sia sotto il profilo organizzativo che funzionale, dei requisiti di autonomia, o di imparzialità o, talora, anche di competenza professionale. Organismi non di rado sottoposti (direttamente o indirettamente) alla straordinaria forza persuasiva (o dissuasiva) del potere di nomina e, soprattutto, di revoca degli stessi da parte degli enti sottoposti a controllo. Sul tema della valutazione, cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Ediz. CEDAM, Padova, 2000, *passim*.

⁴⁶ Sul tema, si rinvia anche in questo caso alla rilevante ricostruzione al riguardo operata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 132/2024.

⁴⁷ Si tratta della sentenza del Cons. Stato, VI Sezione, 3 dicembre 2008, n. 5398.

unitario intorno al quale costruire la necessaria sistematica di riferimento. Non pochi i profili non elaborati.

D'altra parte, il confronto dottrinale è rimasto a lungo fortemente condizionato da fattori che hanno contribuito a fuorviare i termini del dibattito.

Va considerato, infatti, che a partire dagli anni '80 dello scorso secolo sino al primo decennio di quello attuale, si è stati in una fase storica nella quale, per ragioni di carattere politico sia di livello internazionale (si pensi all'avvento del tatcherismo) che interno, l'inefficienza dell'Amministrazione pubblica tradizionale induceva molti, ivi compreso il legislatore, ad auspicarne un drastico ridimensionamento e comunque a promuovere l'idea dell'ingresso, al suo interno, di logiche aziendalistiche. Quella situazione aveva indotto una parte degli studiosi del diritto amministrativo a temere la dequotazione del principio di legalità, travolto dalla logica del risultato (anch'esso di tipo aziendale), logica che ben presto, nella prospettiva indicata, fu denominata in senso dispregiativo "logica del risultato a tutti i costi". Inoltre, la spinta prodotta dal legislatore da un lato alla eliminazione dei controlli amministrativi e dall'altro alla c.d. managerializzazione del rapporto d'impiego presso le pubbliche amministrazioni, induceva ad enfatizzare la individuazione del risultato in termini di valutazione delle *performance* del personale più che dell'esito dell'azione amministrativa che, anzi, secondo una parte della dottrina⁴⁸, laddove presentasse i caratteri di quella autoritativa, non sarebbe stata di per sé passibile di alcuna valutazione di risultato⁴⁹.

E' vero che errori di impostazione non erano mancati: una parte degli studiosi che avallava l'ipotesi del cambiamento in termini di risultato, effettivamente, sull'onda dell'entusiasmo per i modelli aziendalistici di importazione civilistica, aveva ritenuto potersi applicare *tout court* all'amministrazione pubblica, un'accezione di risultato che in realtà finiva con l'infrangersi sulle critiche (sul punto assolutamente fondate) della non sovrapponibilità dei concetti di impresa e di amministrazione pubblica stante la presenza, in quest'ultima, di un elemento differenziale decisivo costituito dall'interesse pubblico, "convitato di pietra" in tutte le vicende nelle quali si faccia ricorso all'esercizio di attività autoritativa⁵⁰, in quanto tale non passibile di alcun baratto⁵¹. Né, d'altronde, la fazione opposta aveva condotto alcun serio

⁴⁸ In termini, L. TORCHIA, *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, Astrid Rass., 11/2019.

⁴⁹ Sul tema, cfr. D. SIMEOLI, *Riv. Questione giustizia*, 4/2016, secondo il quale "Il principio di separazione tra amministrazione e politica, codificato dalle riforme sul pubblico impiego degli anni '90, ha reso necessario ricomporre la scissione fra attività di indirizzo politico e attività di gestione, attraverso la predisposizione di un nuovo sistema di controlli. Nella responsabilità dirigenziale, il "risultato" ispira la valutazione dell'attività complessiva del dirigente pubblico, attraverso l'impiego di criteri diversi da quelli che si utilizzano per valutare la legittimità del singolo atto amministrativo. Nel nuovo regime dei controlli "di" e "sulla" gestione, viene superata la tradizionale identificazione tra amministrazione legale ed amministrazione efficiente. L'attività, tuttavia, assume rilevanza giuridica secondo parametri diversi dalla legittimità: la liceità, l'opportunità, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità".

⁵⁰ La definizione è di G. CORAGGIO, nella sua *Relazione di insediamento* quale Presidente del Consiglio di Stato, 16 maggio 2012, in *Riv. Federalismi.it*, n. 10/2012.

⁵¹ In termini di baratto legalità-efficienza, si esprimeva F. LEDDA, in *Dal principio di legalità al principio d'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.* 1997, 3303ss.

approfondimento in ordine alla molteplicità dei modelli possibili di amministrazione di risultato e alla loro compatibilità con le prerogative irrinunciabili dell'amministrazione autoritativa: invero, si era innanzi ad uno scontro che per molti versi assumeva connotazioni più di carattere politico-ideologico che giuridico.

Eppure, secondo una certa accezione (alla quale chi scrive ha da sempre aderito), il risultato amministrativo non ha a che vedere con i modelli aziendalistici, non risponde alla logica del risultato a tutti i costi, tantomeno si fonda sul baratto legalità-efficienza.

5. Il fondamento teorico del risultato e la “regola del caso”

Si è rilevato che l'utilizzo della terminologia “amministrazione di risultato”, con il suo implicito richiamo anche semantico alle logiche aziendalistiche, generava perplessità in quegli studiosi preoccupati delle conseguenze che una subentrante “filosofia manageriale” avrebbe potuto produrre nei confronti della legalità, valore proprio e imprescindibile dell'agire amministrativo. In altre parole, veniva osservato che quella logica del “risultato a tutti i costi”⁵² avrebbe potuto compromettere seriamente il legittimo esercizio dell'attività amministrativa, obbligata a dare esecuzione ai dettati legislativi nel rispetto di tutte le regole poste dall'ordinamento.

Tuttavia, deve essere opportunamente considerato che se la pubblica amministrazione è chiamata necessariamente a perseguire i fini predisposti dalla legge, non essendo legittimata ad operare oltre gli stessi, ciò implica che le “conseguenze” del suo agire risultino già prefigurate nella legge stessa dal momento che la conoscenza e la considerazione dei risultati cui può condurre l'agire amministrativo è di per sé uno dei fattori che maggiormente incide nelle scelte del legislatore⁵³. Ne deriva che quando una norma di legge attribuisce ad un organo, ad un centro di competenza, l'esercizio di un determinato potere, ciò accade in vista della produzione di uno o più effetti già previsti e tipizzati nella stessa disposizione, ossia il conseguimento di un determinato assetto di interessi, un “risultato” che, proprio perché ontologicamente già tenuto in debito conto dalla norma, costituisce parte integrante e consustanziale di

⁵² R. FERRARA, nella *Introduzione al diritto amministrativo*, op.cit., 148, rilevava che il problema attuale dell'amministrazione di risultato è “*il modo di essere di un'amministrazione caratterizzata dall'ansia di provvedere e qualificata solo dal fatto di provvedere, quasi a prescindere dalla bontà, dalla qualità e, soprattutto, dalla legittimità dei suoi atti e comportamenti*”. Sul punto, cfr. F. SAIITA, *Garanzie partecipative ed ansia di provvedere*, relazione al Convegno *Il ruolo dei privati nelle nuove amministrazioni: verso l'emersione di una cittadinanza amministrativa?*, Università degli Studi di Torino, 14-15 giugno 2002.

⁵³ H.A. SIMON, in *Il comportamento amministrativo*, Ediz. Il Mulino, Bologna, 1967, 119ss. A. ZITO, in *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Ediz. Giuffrè, Milano, 1996, 82, rileva che anche la comunicazione di avvio del procedimento contiene in sé già la previsione di una decisione.

quest'ultima, assurgendo in tal modo da generico bene della vita a bene giuridicamente qualificato⁵⁴, passibile anche di eventuale tutela giudiziaria⁵⁵.

In questi termini, il risultato previsto dalla norma diviene esso stesso parametro di verifica della legittimità dell'esercizio dell'attività dal momento che è lo scopo, l'elemento che giustifica l'esistenza del potere e lo connota, lo delimita, lo conforma alla situazione sulla quale va ad incidere⁵⁶. In altri termini, la norma di legge che conferisce poteri, sottraendo la relativa dinamica al libero gioco dei soggetti sociali ed economici in virtù del principio costituzionale di sussidiarietà, non opera grazie alla definizione di un'astratta egemonia istituzionale, in quanto tale legittimata persino a comprimere libertà e diritti, bensì in vista del conseguimento di concreti risultati rispondenti al pubblico interesse individuato dalla norma e dal successivo procedimento. Quei risultati costituiscono un punto di riferimento essenziale sia nell'esercizio dell'attività amministrativa, sia nella successiva eventuale attività processuale, ma di certo non costituiscono fattori metagiuridici⁵⁷.

Ma vi è altro: si è rilevato che la rapida dinamica evolutiva dei rapporti sociali e l'intrecciarsi costante delle situazioni giuridiche soggettive fanno sì ormai che la norma non sia più in grado, rispetto al passato, di disciplinare l'assetto di tutti gli interessi ricadenti nell'orbita del suo agire. Necessita, ad integrazione, il procedimento amministrativo, non solo fonte di legittimazione di esercizio del potere, ma sede di qualificazione definitiva degli interessi pubblici e privati nell'ambito delle singole fattispecie⁵⁸. Questo

⁵⁴ Sul punto, cfr. L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Riv. Dir. amm.* 1999, 64.

⁵⁵ Osserva F.G. SCOCA, nel volume *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Ediz. Giappichelli, Torino 2017, 313, “L'interesse legittimo ... dev'essere costruito ... come interesse al provvedimento favorevole ..., in vista ... della conservazione o dell'acquisto di un bene della vita. ... Il bene della vita è sì nello sfondo, costituisce sì il fine ultimo (mediato) per il quale il privato dialoga con l'amministrazione, ma resta fuori dalla portata dell'interesse legittimo: la conservazione o l'acquisizione del bene della vita saranno l'effetto del provvedimento, se sarà favorevole; si collocheranno nell'ordine delle conseguenze dell'azione amministrativa, fuori e oltre l'esercizio del potere”.

Ci si permette di parzialmente dissentire dall'illustre maestro sulla base della riflessione che il bene della vita, concretamente inteso, la sua effettiva realizzazione è la ragione prima dell'attribuzione del potere di esercizio di un'attività amministrativa e la sua considerazione, pur qualificandosi temporalmente quale fattore post-provvedimentale, non per questo pare priva di rilevanza giuridica. D'altronde se, come ancora l'illustre studioso rileva, “ottenere il provvedimento favorevole è l'obiettivo (immediato) del privato, lo scopo per il quale egli partecipa al procedimento e vi esercita le facoltà inerenti all'interesse legittimo” (op. loc. ult. cit), non di meno il bene della vita cui si aspira finisce con il generare, già in sede procedimentale, una serie di iniziative e atti volti ad agevolare il suo conseguimento, incidendo sull'esercizio del potere.

⁵⁶ In termini, M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Ediz. Giappichelli, Torino, 2003, 236.

⁵⁷ Sulla incompletezza del dato normativo e l'esigenza del suo completamento mediante il procedimento, cfr. A. FALZEA, *Teoria generale del diritto*, Ediz. Giuffrè, Milano, 1999. Sul punto cfr. A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione “di risultato” e provvedimento amministrativo*, in AA. VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 11 ss. Come rilevato da G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Ediz. CEDAM, Padova, 1994, 371, “L'amministrazione non è esecuzione delle leggi, allo stesso modo che non è libertà mercantile. Non può non accettare la direttiva del legislatore politico, ma non può neppure imporre al mercato imperativi e regole che questo non accogla e non faccia proprie. In realtà, l'amministrazione riceve impulsi normativi dall'una e dall'altra delle sfere ora dette, ed è sua prerogativa ricavare dal confronto tra la direttiva del legislatore e la convenzione mercantile, ciò che costituisce appunto il proprio codice”. Sul punto, cfr. M.R. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la regola del caso*, in *Riv. Dir. Amm.* 2000, 131ss.

⁵⁸ Sul tema, cfr. M.R. SPASIANO, *Nuovi approdi della partecipazione procedimentale nel prisma del novellato preavviso di rigetto*, in *Riv. Dir. dell'econ.* 2021, 2, 25 ss.

processo, come emerge con evidenza, assegna ormai all'amministrazione una relevantissima funzione poetica volta a completare l'assetto dell'ordinamento definendo di volta in volta la regola del caso: di qui, la rilevanza primaria dell'esercizio della discrezionalità e della sussistenza, nel sistema, di condizioni che ne garantiscano il suo appropriato, responsabile e motivato esercizio.

Orbene, alla luce di queste riflessioni deve ammettersi che se il "risultato" si colloca nell'ordito della norma attributiva del potere e del conseguente procedimento amministrativo, quel risultato è la ragione stessa della legittimazione anche costituzionale della disposizione attributiva del potere amministrativo, sia alla luce del principio di buon andamento di cui al 97 Cost. che di quello di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Cost.

Per queste ragioni il risultato si colloca dentro il principio di legalità, anzi lo connota, gli attribuisce un significato precipuo, coerente con l'esigenza di effettività della tutela degli interessi solo in vista della quale trova legittimazione l'esercizio di un potere pubblico⁵⁹.

L'uso della discrezionalità amministrativa completa il processo di adattamento della norma al caso di specie, laddove l'agente è chiamato a definire in dettaglio il contenuto e i confini del risultato, a predisporre la più congrua azione amministrativa rispetto alle esigenze del caso di specie⁶⁰, sino a definire – come rilevato – la "regola del caso" che l'amministrazione, nell'esercizio della sua funzione co-poietica rispetto a quella (necessariamente astratta e generica) del legislatore, sarà vincolata sia a rispettare che a far rispettare.

In questa prospettiva va letta e condivisa l'affermazione di Franco G. Scoca⁶¹, secondo la quale "*la rilevanza attribuita al risultato amministrativo costituisce l'innovazione più profonda del modo di concepire giuridicamente l'attività amministrativa; ed è tale da modificare il modo stesso di amministrare, il modo cioè in cui i funzionari intendono la loro azione*".

Vi è a questo punto da chiedersi quale sia la natura giuridica del "risultato": esso, dal momento che risponde prioritariamente e ineludibilmente alla soddisfazione di uno o più interessi pubblici, va inteso non in termini economici, bensì giuridici.

Contrariamente a quanto prospettato da taluni studi sul risultato, esso, lungi dal consistere nella necessaria soddisfazione materiale della pretesa di un soggetto privato, consiste piuttosto nella necessaria e tempestiva presa in considerazione di tutti gli interessi in gioco nonché nella soddisfazione di quelle

⁵⁹ In termini, S. PERONGINI, *Il principio di risultato*, op. cit., 416.

⁶⁰ Anche in termini di proporzionalità in ordine alla quale si rinvia agli studi di S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità*, Ediz. Giappichelli, Torino, 2011, 64 ss., 202 ss.; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Ediz. Giuffrè, Milano, 2008, 89 ss.; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Ediz. Giuffrè, Milano, 1998, 102 ss.; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Ediz. CEDAM, Padova, 1998; P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Ediz. CEDAM, Padova, 1993, 82 ss.;

⁶¹ F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. del Dir.* (VI agg.), Ediz. Giuffrè, Milano, 2002, 10.

pretese giuridicamente fondate, in conseguenza della loro comparazione con il risultato giuridico previsto. Ne deriva che amministrazione di risultato è anche quella che perviene a negare il bene cui aspiri un soggetto, a seguito di seria e tempestiva valutazione e comunicazione delle ragioni del diniego (sul punto, si rinvia al successivo par. 8)⁶².

Questo è il “risultato” quale possibile declinazione (fra le altre) del principio di buon andamento⁶³.

A questa logica del “risultato” si oppongono naturalmente tutte quelle forme di legittimazione dell’inerzia amministrativa, quali i meccanismi di silenzio significativo o anche le molteplici forme di segnalazione certificata di inizio attività⁶⁴ che da un lato lasciano nell’incertezza il cittadino in ordine all’affidabilità delle conseguenze delle proprie iniziative, dall’altro continuano a generare dubbi di legittimità anche costituzionale che involgono la invero singolare *ratio* sottesa alla logica giustificatrice di soggetti pubblici (organi) che, benché istituzionalmente preposti (obbligati) all’esercizio di funzioni di amministrazione attiva, sono legittimati ad “operare mediante l’inazione”⁶⁵, magari limitandosi all’uso di poteri di autotutela e sanzionatori, di certo solo scalfiti dall’irrigidimento e dalla limitazione dell’esercizio del potere di annullamento⁶⁶.

L’amministrazione di risultato, dunque, non è affatto “sparita” dal panorama del diritto amministrativo. Essa, dopo aver opportunamente inciso su molti istituti (si pensi alla dequotazione dei vizi formali del

⁶² Sul risultato in termini di buon andamento cfr. M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Milano, 2023, 121 ss. Sul punto, M. GOLLA, *Il nuovo statuto della funzione pubblica: la dirigenza e il personale*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L’amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Ediz. BUP, Bologna, 2016, 155ss.

⁶³ L. GIANI, *L’operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Riv. Nuove Aut.*, 2012, 202, rileva che “*in questo senso si individua una dinamica circolare in cui la domanda sociale diviene l’incipit dell’azione e la sua soddisfazione, o meglio la creazione della matrice giuridica sulla quale essa (la soddisfazione) si poggia, l’elemento di chiusura del percorso. Un percorso nel quale, proprio in ragione del suo orientamento teleologico, vengono in rilievo tutti quei profili che direttamente o indirettamente incidono sul raggiungimento del risultato: dall’azione alla stessa organizzazione; dalla interpretazione delle norme, come guida dell’esercizio dell’attività discrezionale, rispetto alla quale rimane sempre saldo il vincolo della legittimità dell’azione amministrativa, alla organizzazione che deve essa stessa essere modellata in modo da garantire che “il risultato” si realizzi nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento (efficienza, efficacia, economicità, ragionevolezza, ecc.)*”.

G. CORSO, in *L’attività amministrativa*, Ediz. Giappichelli, Torino, 1999, 22, osserva che “*l’attività amministrativa è teleologicamente o finalisticamente orientata*” e la sua validità dipende proprio dalla sua conformità rispetto al fine. “*Per l’amministrazione, la legge è essenzialmente attribuzione di competenza per il raggiungimento di un fine sicché tale fine diventa criterio di valutazione delle sue attività*”. Sul tema cfr. R. LA BARBERA, in *La previsione degli effetti. Rilevanza giuridica del progetto di provvedimento*, Ediz. Giappichelli, Torino, 2001, 49ss.

⁶⁴ In termini di incertezza in tema di silenzi e di s.c.i.a., cfr. M.A. SANDULLI, *Gli effetti della legge 7 agosto 2015, n. 124 sulle attività economiche: le novità in tema di s.c.i.a., silenzio-assenso e autotutela*, in *www.federalismi.it*, 2015. A. TRAVI, in *Semplificazioni e liberalizzazioni*, in *Le riforme amministrative italiane: un confronto europeo*, Ediz. CLUEB, Bologna, 2000, 96, rilevava già venti anni orsono che la semplificazione amministrativa non può tradursi in chiave economicistica, ma deve tendere ad esprimere l’esigenza dell’ordinamento democratico di rendere veramente servente l’apparato amministrativo nei confronti dei cittadini.

⁶⁵ La contraddizione dell’ordinamento appare ormai clamorosa laddove al fianco della proliferazione dei campi di applicazione dell’istituto del silenzio assenso e delle varie forme di autocertificazione asseverata si assiste alla riforma della responsabilità erariale che a fronte della depenalizzazione della colpa grave, aumenta la responsabilità per i comportamenti di inerzia.

⁶⁶ Sul tema, F. FRANCIOSI, *Profili evolutivi dell’autotutela (decisoria) amministrativa*, in A. RALLO e A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), Editor. Scientifica, Napoli, 2016, 9ss.

provvedimento, alla valutazione in sede giudiziaria della fondatezza della pretesa vantata in ipotesi di silenzio-inadempimento, così come, sempre in ambito processuale, all'ampliamento della giurisdizione dall'atto al rapporto), si avvia a vivere una nuova stagione e se da un lato continua ad ispirare i più recenti tentativi di riforma amministrativa volti alla semplificazione (non sempre coerenti e condivisibili), si esprime ormai direttamente nel diritto positivo con l'affermazione del principio di cui all'articolo 1 del Codice dei contratti.

6. Portata e limiti del principio di risultato: il contributo della giurisprudenza amministrativa antecedente al Codice dei contratti pubblici del 2023. Il risultato nella legittimità

Nell'ambito della giurisprudenza in tema di amministrazione di risultato, lo scarno panorama presente in epoca antecedente all'entrata in vigore del Codice di cui al D. Lgs. n. 36/2023, consente di individuare comunque taluni interessanti arresti giurisprudenziali.

Il T.A.R. Piemonte, con la sentenza n. 2727 del 2010⁶⁷, aveva provato a condurre un'analisi in termini di "risultato" ripercorrendo le logiche di quel sistema innovativo che provava a sostituire la centralità dell'atto con la centralità della tutela predisposta dalla norma. Ivi, infatti, veniva rilevato che sin dagli anni '60 del '900, la dottrina aveva avviato un dibattito intorno alla c.d. "amministrazione di risultato", contrapponendola all'amministrazione per atti. Soltanto a fine anni '90, tuttavia, i criteri di efficienza e di efficacia venivano fatti assurgere a parametri dell'esercizio dell'azione amministrativa a seguito delle profonde riforme concernenti l'esercizio dell'attività pubblica: la legge sul procedimento amministrativo e il decreto legislativo di riforma dell'impiego presso le pubbliche Amministrazioni, in particolare, avevano collocato quei criteri, insieme a quello di economicità, al centro di un nuovo possibile sindacato anche di legittimità dell'atto amministrativo per violazione del principio di buon andamento: spazi inusitati che quel giudice amministrativo riservava ancora ad una lettura economico-contabile dell'attività amministrativa, ricomprendente la violazione dei principi di sana gestione finanziaria. Una originale prospettiva anche se a carattere prevalentemente economicistico del risultato⁶⁸.

Un approccio più aperto a letture della nozione in esame non connesse ad una accezione economicistica era invece emerso in due precedenti sentenze: quella del T.A.R. Campania, Napoli, n. 7428 del 2006⁶⁹ e quella del Consiglio di Stato, n. 5398 del 2008⁷⁰

⁶⁷ T.A.R. Piemonte, Sez. I, 8 giugno 2010, n. 2727.

⁶⁸ Una lettura interessante del principio di buon andamento in termini di efficacia e non efficienza della pubblica amministrazione è in U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 39. L'A. rileva che l'efficacia, a differenza dell'efficienza, esprima proprio la "capacità dell'amministrazione di realizzare i suoi fini, quelli appunto condensati nella imparzialità", ossia "soddisfare l'interesse complesso della società".

⁶⁹ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 1° luglio 2006, n. 7428.

⁷⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 3 dicembre 2008, n. 5398.

Con la prima, l'amministrazione di risultato aveva ricevuto una ricostruzione interessante, ancorché limitata all'ottica comportamentale dei rapporti tra enti pubblici: l'anelito di un'amministrazione efficace, al servizio del cittadino, qualificata come amministrazione di risultato, induceva il giudice ad affermare l'esistenza di un vero e proprio obbligo, in capo alle amministrazioni pubbliche, di operare tra loro esclusivamente in vista del conseguimento della *“soluzione dei problemi e non a litigare davanti al giudice”*. Qualsiasi forma di irrigidimento formalistico posto a fondamento di dispute irrisolte sarebbe risultato illegittimo proprio nell'ottica dell'amministrazione di risultato, assurda, in quella statuizione, a vero e proprio principio giuridico vincolante, operante nei rapporti interistituzionali.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 5398 del 2008, dal canto suo, pur collocando il risultato dell'azione amministrativa al di fuori dei parametri propri del controllo di legittimità demandati al giudice amministrativo, rilevava: *“Non ignora la Sezione quanto affermato da autorevoli correnti dottrinali in ordine alla necessità di un ampliamento del sindacato del plesso giurisdizionale amministrativo, dipendente dalla sempre maggiore connessione che l'attività provvedimentale amministrativa presenta con aspetti economico-finanziari. A tale autorevole corrente di pensiero, che si rifà all'evolutive concetto di amministrazione di risultato (cui dovrebbe conseguire un vaglio giudiziale incidente anche sul risultato ultimo dell'attività provvedimentale, quello cioè afferente alla res, all'oggetto del provvedimento amministrativo) va riconosciuto il merito di avere disegnato una nuova frontiera dell'amministrare e della funzione giurisdizionale”*. Al contempo, osservava il supremo giudice amministrativo, non va disconosciuto che alcune innovazioni legislative possano preconizzare una futura evoluzione del modello provvedimentale auspicato da alcuni fautori della tesi, ma il percorso evolutivo è lungi dall'essersi realizzato in modo compiuto afferendo peraltro all'esito economico (o in senso più ampio materiale) dell'attività amministrativa realizzata rientrando nel merito della stessa, in tal modo insindacabile sotto il profilo della legittimità.

Il giudice rilevava dunque l'incompiutezza del percorso dottrinale il cui impianto teorico permaneva ancora distante dal compiere quei passi che avrebbero potuto condurre la innovativa proposta del risultato nell'ambito del sistema della legittimità e delle problematiche ad essa connesse.

Il percorso argomentativo giurisprudenziale condotto appariva comunque foriero di manifestazione di interesse per la tematica in quanto dava luogo ad un *remand* della stessa alla successiva elaborazione dottrinale e, quindi, a futuri interventi legislativi: di più non ci si sarebbe potuti attendere.

L'amministrazione di risultato, in fondo, sebbene colta nelle sue potenzialità, permaneva quale espressione di poco più che un anelito, un'ambizione, come segnalato dal giudice contabile in alcune sue statuizioni, nelle quali essa appare *“snella, veloce, poco costosa ed efficiente”*⁷¹, null'altro.

⁷¹ Corte dei Conti, Sez. giurisd. Campania, 16 marzo 2011, n. 359.

Ulteriori sentenze del giudice amministrativo contribuirono dagli inizi dello scorso decennio ad aprire nuovi squarci e inedite prospettive alla considerazione del “risultato”, segnali frutto di percorsi argomentativi che prendevano le mosse dalla considerazione centrale del processo quale strumento di tutela dell’interesse legittimo e dunque di cura del concreto bene della vita ad esso connesso⁷². Proprio la considerazione della intimità del rapporto tra interesse e bene induceva il giudice amministrativo a varcare le soglie del tradizionale vaglio di legittimità, prendendo spunto da fattispecie nelle quali, come veniva precisato, “*la qualificazione di invalidità dipenda più che dalla difformità rispetto ad un parametro normativo, dalla devianza rispetto all’obiettivo il cui solo perseguimento legittima il potere dell’autorità*”⁷³.

Il passaggio appena riportato suscita notevole interesse innanzitutto sotto il profilo dogmatico, spingendo a ulteriori considerazioni.

In primis, emerge il riconoscimento che il risultato amministrativo (*alias* obiettivo) è iscritto nella norma di legge attributiva del potere e anche rispetto ad esso può essere effettuato il vaglio di legittimità dell’attività amministrativa ove censurato. Il risultato è stato conseguito? Il procedimento si è svolto nella sua stretta considerazione? Comportamenti e atti dell’amministrazione hanno tenuto in dovuta considerazione quell’obiettivo? I tempi sono stati rispettati? I mezzi impiegati a raggiungere il risultato erano adeguati? Le motivazioni addotte a fondamento delle possibili scelte alternative esprimono valutazioni coerenti e consone allo sforzo di conseguimento del risultato?

Queste sono (alcune) delle domande che connotano la logica del risultato e la loro considerazione, in tutta evidenza, sposta lo stesso risultato e le sue implicazioni dall’ambito del merito a quello della legittimità⁷⁴ in quanto, si ribadisce, il risultato voluto dal legislatore è elemento consustanziale alla prescrizione, al quale l’*agere* dell’amministrazione è tenuto a conformarsi nel rispetto delle più adeguate modalità, operando scelte e determinazioni coerenti.

Dalle statuizioni richiamate emerge che il risultato amministrativo è costituito dal conseguimento del bene della vita auspicato che maggiormente si avvicini (sino a coincidere perfettamente con esso) a quello previsto dal legislatore e dall’azione conformativa e integrativa procedimentale. Su questa linea, allora, appare consequenziale che in una procedura competitiva quale una gara di appalto, il risultato sarà costituito dall’affidamento del contratto a chi sia in grado di offrire condizioni credibili quanto più vantaggiose per l’interesse pubblico definito dalla norma e dal procedimento. Ma quel risultato non

⁷² Nella prospettiva appare evidente come i prospettati scenari ermeneutici coincidessero proprio sulle elaborazioni di una parte della dottrina, in particolare gli studi di L. IANNOTTA e di M.R. SPASIANO.

⁷³ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 maggio 2019, n. 2616; in termini, *ibi*, Sez. VII, 28 luglio 2014, n. 4339; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 8 giugno 2011, n. 1428.

⁷⁴ Sul risultato tra merito e legittimità, cfr. L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l’arte di amministrare)*, in *Riv. Dir. proc. amm.*, I, 2005, 1 ss.

rivestendo necessariamente natura economica⁷⁵ e non consistendo nella soddisfazione a tutti i costi di un interesse privato potrà anche consistere (come si è già fatto cenno) in soluzioni diverse quali la mancata aggiudicazione o una risoluzione del contratto in corso di esecuzione, laddove nell'ambito di valutazioni discrezionali possibili, si rinvenga la sussistenza di condizioni atte a far ragionevolmente propendere per queste scelte⁷⁶.

Al giudice, cui spetta la tutela processuale, va la verifica, nell'operato dell'Amministrazione, della centralità della considerazione del risultato, della stretta funzionalizzazione allo stesso dell'intera azione amministrativa posta in essere, della coerenza e della rigorosa congruenza procedimentale del piano di intervento amministrativo realizzato che, lungi dall'indulgere nei riguardi dell'applicazione di perniciose, ridondanti prassi amministrative o, peggio, di ingiustificate inerzie, entrambe prive di sostanziali effetti positivi utili, sia invece proseguito nella consapevolezza della centralità ed essenzialità del conseguimento del risultato, parametro di esercizio del sindacato di legittimità, nella considerazione che proprio in quel risultato, inscritto nella legalità, l'amministrazione rinviene la propria legittimazione ad agire⁷⁷.

La domanda relativa al tempo entro il quale il giudice possa effettuare la valutazione del risultato, posta dalla richiamata sentenza n. 5398 del 2008 del Consiglio di Stato, pare fuoriuscire dal campo di interesse del giudice amministrativo, non chiamato ad operare valutazioni di politiche o di atti programmatori o di pianificazione. Il suo sindacato continua ad esprimersi su atti e comportamenti in grado di produrre effetti che incidano su interessi specifici, concreti e attuali dei ricorrenti. Ulteriori considerazioni dei risultati attengono, piuttosto, ad altre forme di vaglio, talora a natura contabile, altre persino politica.⁷⁸

⁷⁵ M.R. SPASIANO, *Crisi dei mercati e dell'amministrazione democratica*, in AA.VV., *Il giudice delle obbligazioni e dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Editor. Scientifica, Napoli, 2010, 461ss.: ivi si evidenzia come nella società contemporanea la qualità dell'azione amministrativa, con le sue modalità e i suoi tempi operativi, costituisca un fattore di decisiva rilevanza non solo in ambito economico, in presenza cioè di mercati a carattere concorrenziale, ma anche in contesti a valenza sociale, laddove la qualità della vita del singolo dipende in misura rilevante anche dalla qualità delle risposte che l'amministrazione è in grado di apprestare. In questa prospettiva, il buon andamento, nelle vesti di risultato giuridico, si identifica nella effettività dell'esercizio dell'azione amministrativa, in una risposta certa, tempestiva e chiara che il privato ha un vero e proprio diritto ad ottenere.

⁷⁶ A titolo esemplificativo si deve considerare scelta rispettosa del principio di risultato quella di non aggiudicare una gara nella quale vi sia la presenza di una sola offerta, in mancanza di obbligo di aggiudicazione sancito nel bando.

⁷⁷ R. LA BARBERA, in *La previsione degli effetti*, op. cit., 23, osservava che dovrà “considerarsi illegittima ogni ponderazione di interessi che non giustifichi le modalità di svolgimento del processo valutativo con riguardo alla previsione degli effetti materiali derivanti dalle differenti alternative ipotizzate nei differenti progetti di provvedimento presentati da soggetti pubblici e privati intervenuti nel procedimento amministrativo ... (n.d.r. considerando) che nell'elaborazione della decisione amministrativa la previsione degli effetti si pone come canone orientativo del processo decisionale in senso stretto”.

⁷⁸ Occorre peraltro al riguardo convenire con L. TORCHIA, in *L'efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, op. loc. cit., che “I risultati di una policy – come, ad esempio, in materia delle politiche di coesione – richiedono strumenti di analisi diversi rispetto ai risultati organizzativi – come, ad esempio, l'istituzione di un'agenzia o di un ente pubblico - o ai risultati di buon uso e risparmio delle risorse o, ancora rispetto alla scelta fra strumenti diversi per perseguire il medesimo risultato (si pensi all'alternativa fra lo svolgimento diretto di un'attività, l'affidamento dell'attività tramite gara o la costituzione di una società in house). Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se il passaggio dal regolamento alla cosiddetta soft law nel settore dei contratti pubblici ha prodotto maggiore o minore efficienza o, su un altro piano, se davvero sia possibile disegnare il controllo di gestione e di performance in modo uniforme per tutte le amministrazioni o, ancora, se non si debba a volte accettare un maggiore dispendio di risorse per finanziare innovazioni che

7. Il principio di risultato nel Codice dei contratti pubblici

Resta a questo punto il compito di verificare se e, nel caso, fino a che punto, il Codice dei contratti faccia proprio il modello di risultato sin qui proposto e, nell'ipotesi di risposta affermativa, con quali limiti questa nozione si insedi all'interno del settore appalti.

In un suo recente scritto⁷⁹, S. Perongini rileva che se si vuole attribuire al risultato amministrativo un significato autonomo, un connotato specifico e coglierne il pregnante valore che esso possiede, la via da seguire è quella di elaborare “una nozione dogmatica nella quale esso si configuri quale conseguimento dell'obiettivo prefigurato dalla legge o dalla stessa amministrazione, rispetto a una tipologia particolare di azione amministrativa.

Il Codice dei contratti, con il suo articolo 1, ripropone perfettamente questa ricostruzione⁸⁰.

La norma del Codice, infatti, non afferma il principio del risultato in una accezione generica e indefinita, tantomeno in una prospettiva economicistica o di stampo aziendalistico. Essa, piuttosto, lo cristallizza in una accezione specifica: il risultato è dato dalla effettività dell'affidamento del contratto e dalla sua esecuzione, entrambi fattori a rilevanza evidentemente sostanziale, finalizzati alla realizzazione dell'interesse pubblico primario costituito dalla realizzazione dell'opera pubblica, dall'espletamento del servizio o dal conseguimento della fornitura: tutte condizioni da tenersi in primaria considerazione ogni qual volta vi sia da esercitare, da parte dell'amministrazione, un'attività discrezionale, che lasci margini di valutazione e di comparazione tra interessi e beni in gioco.

Quella realizzazione dell'opera, quell'espletamento del servizio così come quel conseguimento della fornitura, in altri termini i risultati dell'azione amministrativa, risultano già elementi essenziali della fattispecie normativa e procedimentale, e contribuiscono a definire la “regola del caso concreto” che in sede procedimentale fisserà le più adeguate condizioni operative della fattispecie, vincolanti per i terzi e per la stessa amministrazione.

Questa impostazione non soltanto consente di superare la possibile contraddizione fra risultato e legalità, ma rende il primo, parametro di riferimento per la verifica della legittimità dell'operato dell'amministrazione.

Alla luce delle riflessioni che precedono, proprio in considerazione delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, occorrerà allora chiedersi (a titolo meramente esemplificativo): il risultato dell'affidamento della gara e dell'esecuzione del contratto sono stati conseguiti? Gli atti emessi e i comportamenti (tenuti o omessi) dall'amministrazione hanno tenuto in primaria considerazione quell'obiettivo, sono coerenti rispetto ad essi? I tempi previsti sono stati rispettati? I mezzi per conseguire

porteranno, sul lungo termine, a risultati effettivi e migliori in termini di funzionamento delle attività e dei servizi amministrativi (senza rischiare un giudizio per danno erariale riferito all'esborso iniziale)”.

⁷⁹ S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, op. loc. cit.

⁸⁰ M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, op. cit., passim.

il risultato sono stati predisposti in misura adeguata? Le comparazioni tra interessi e beni della vita in gioco, oggetto di scelte amministrative a carattere discrezionale, hanno tenuto in conto la gerarchia fra gli stessi fissata nella regola del caso definita dall'amministrazione? La fissazione della "regola del caso" è stata frutto di un'istruttoria adeguata? La scelta dei modelli organizzativi necessari è stata compiuta nella primaria considerazione del risultato da conseguire anche in termini di adeguata predisposizione di risorse umane? Le motivazioni addotte a fondamento delle scelte esprimono valutazioni coerenti e consone allo sforzo di conseguimento del risultato da perseguire?

Di certo spetterà alla dottrina e alla giurisprudenza assegnare un ruolo preciso ai principi del Codice dei contratti e, innanzitutto al principio di risultato. Il rischio di un suo "annacquamento" o della sua assimilazione ad altri principi già operanti sussiste ma non risponde alla volontà chiara del legislatore. Il principio di risultato inscritto nel diritto positivo dell'ordinamento, ancorché (per adesso) di settore, è qualcosa di più e di diverso rispetto al passato e ad esperienze ermeneutiche che hanno avuto vita sino ad oggi. È la ripresa sancita, la volontà espressa di rendere l'amministrazione utile all'interesse pubblico quanto al cittadino, provvedendo a munirla, unitamente al potere giudiziario, di un nuovo strumento di riferimento che possa costituire il baluardo per contrastare comportamenti approssimativi, inerti o del tutto contrari all'utilità di un'azione coerente rispetto alla volontà della legge e alla regola del caso fissata. Al di sopra di queste e numerose altre riflessioni continua a porsi tuttavia un problema: il personale di cui dispone l'amministrazione è in grado di operare secondo queste logiche innovative? Ha la competenza e fors'anche il coraggio di adoperare i nuovi spazi di discrezionalità? Da ciò dipende molto dell'efficacia delle disposizioni di principio predisposte dal legislatore che in ogni caso aprono la via ad una amministrazione diversa che, si auspica, rompa gli argini comunque limitati della disciplina degli appalti per innestarsi nelle dinamiche di tutti i comparti del diritto amministrativo, a cominciare da quelli ove ci si imbatte più di frequente in diritti fondamentali (si pensi alla immigrazione), a quelli propri delle discipline di materie c.d. sensibili, entrambi casi nei quali la logica del principio di risultato appare di urgenza non inferiore a quella del comparto dei contratti pubblici e per ragioni di certo non meno rilevanti sul piano sociale e giuridico, ancorché a contenuto non economico. La strada è (ormai) aperta, ma senza l'illusione che l'inserimento del principio di risultato nella legalità possa, da solo, garantire una amministrazione funzionante: come rileva U. Allegretti⁸¹, *"il diritto non è altro che uno strumento, talora povero, (...) a disposizione di una società che voglia meritarsi un futuro migliore del suo passato"*. Occorre, piuttosto, una *"molteplice azione di apertura di solchi nuovi nella nostra storia sociale e culturale. Sono i principi e i valori della Costituzione, ma anche semplicemente i valori civici contemporanei, a dover fare da guida nell'applicare le leggi e direttamente nel presidiare i diritti dei cittadini e il bene generale. Senza un tale progresso, e malgrado la fiducia riposta anche da molti*

⁸¹ U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2018, 51.

illustri scrittori nell'incremento del diritto nella società attuale, è difficile che la sola disciplina e interpretazione giuridica marchino un vero processo di cambiamento nel rapporto Costituzione-amministrazione-società, cambiamento che il diritto può aiutare, ma non risolvere compiutamente". Ciò vale, a maggior ragione, per la materia dei contratti pubblici in considerazione della ampiezza e della complessità dei rapporti che essa tocca.

8. Percorsi ermeneutici intorno al principio di risultato nella giurisprudenza del giudice amministrativo successivi alla entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 36 del 2023

La positivizzazione dei principi proclamati nell'*incipit* del nuovo codice dei contratti e, in modo particolare per quanto di interesse in questa sede, del principio di risultato, ha immediatamente dato vita a molteplici e articolati approcci ermeneutici che – come prevedibile – stanno offrendo un contributo decisivo alla sistematizzazione del sopravvenuto sistema. Come si è fatto cenno in *Premessa*, naturalmente non tutti gli orientamenti emergenti sono risultati concordi, lasciando, anzi, emergere una certa contrapposizione tra i sostenitori del modello fondato sui principi destinati a definire il quadro normativo della disciplina delle gare di appalto nell'ambito degli spazi di esercizio della discrezionalità e coloro che invece hanno sollevato dubbi e perplessità ermeneutiche.

Di certo quei principi costituiscono ormai dati di diritto positivo dai quali non è consentito prescindere, né derubricare a rango recessivo ogni qualvolta la loro applicazione ne determini il confronto e la comparazione con altri principi dell'ordinamento generale. Si tratta, piuttosto, di intraprendere il cammino (invero non semplice, né dai risultati generalizzabili) di un'opera di sistematizzazione che garantisca il conseguimento di un adeguato livello di certezza ermeneutica e correttezza giuridica, tanto più necessari in considerazione delle finalità perseguite dal Codice dei contratti pubblici nonché della peculiarità e rilevanza socio-economica della materia in questione.

Come si è rilevato, in sede di approvazione del D. Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 contenente *Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 36/2023*, nessuna modifica è stata apportata al sistema dei principi inseriti nel Codice⁸². La circostanza appare particolarmente significativa, a riprova che le disposizioni introduttive del Codice del 2023 sono state confermate dal legislatore nella loro assoluta legittimità ed anche utilità in vista degli scopi perseguiti. Si tratta, a questo punto, di consentirne la necessaria sedimentazione e armonizzazione nell'ambito del sistema generale, pur consapevoli che

⁸² Le uniche due modifiche inserite alla parte introduttiva del Codice del 2023 riguardano l'art. 8 (Principio di autonomia contrattuale), che è stato raccordato con la sopravvenuta disciplina della L. 21 aprile 2023, n. 49 (in tema di equo compenso delle prestazioni professionali), e l'art. 11 (Principio di applicazione dei C.C.N.L.), senza modificare la portata del principio stesso.

L'integrazione del nuovo sistema appalti rispetto all'ordinamento generale non potrà essere sempre piana e scorrevole.

Questa operazione di sistematizzazione, peraltro, impone tempi di realizzazione non brevi considerato l'impatto davvero innovativo che essa determina; comunque si tratta di un processo che deve aver luogo all'interno di alcune insopprimibili coordinate applicative, *in primis* tenendo sempre conto del quadro del sistema generale delle fonti nel cui contesto quei principi sono chiamati ad operare, evitando dunque di cadere nella (pur facile ma fallace) tentazione di considerare il Codice dei contratti pubblici del 2023, un "super-sistema autosufficiente", quasi avulso dall'ordinamento generale in virtù della sua specialità, un sistema in nome del quale possano essere lesi o persino sovvertiti taluni fondamenti dell'ordinamento giuridico vigente.

Invero, alcuni ambigui segnali che paiono deporre nella direzione indicata, si possono cogliere e non sempre essi sono generati dalla giurisprudenza, quanto dalla (discutibile) portata di talune disposizioni dello stesso Codice. A titolo esemplificativo, non si può evitare di rilevare come il c.d. "rafforzamento" delle disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici, operato dall'art. 227 dello stesso, generi invero non poche perplessità. Come può statuire quella norma che "*Ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute*", senza dover riconoscere in quella prospettiva, che l'art. 227 si pone in contrasto con i fondamentali principi in tema di abrogazione delle leggi di cui all'art. 15 delle Disposizioni preliminari al codice civile? Ancora: come accogliere l'imperativo categorico di cui all'art. 4 del codice dei contratti pubblici, secondo il quale "*Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli artt. 1, 2 e 3?*", senza ricordare che tutte le norme dell'ordinamento, non escluse quelle del codice dei contratti pubblici, vanno comunque applicate nell'imprescindibile rispetto delle disposizioni della Costituzione, dell'ordinamento europeo e dei principi generali dell'ordinamento, prima che degli artt. 1, 2 e 3 del D. Lgs. n. 36/2023?

Se è vero – come recita il Codice - che il principio di risultato colloca quest'ultimo nella legalità, consentendo nuove forme di sindacato di atti e comportamenti amministrativi, tanto più il suo significato e la sua portata non potranno mai valicare i limiti dell'ordinamento piegando qualsiasi determinazione alla logica del "si deve fare in vista del risultato". Peraltro il disposto dell'art. 1 del D. Lgs. n. 36/2023 è inequivoco e inderogabile: "*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato (...) nel rispetto dei principi di legalità (...)*".

Nell'opera ermeneutica e di sistematizzazione del principio di risultato, così come degli altri principi del Codice dei contratti pubblici, la legalità permane la "stella polare" che orienta l'interprete nella sua opera;

ogni tentativo di rinvenire percorsi alternativi o scorciatoie finirebbe col condurre a mete illegittime, incompatibili con gli assetti normativi dell'ordinamento.

Preso atto delle indicate esigenze, va altresì affermato che non si tratta di nulla di drammatico, nulla di insolubile: i principi del Codice dei contratti pubblici, della cui rilevanza e utilità, come si dimostrerà, si avvertono già taluni rilevanti effetti sul piano giurisprudenziale, in linea con le più recenti riforme della disciplina dell'azione amministrativa (si pensi, a titolo esemplificativo, alle politiche di dequotazione dei vizi formali procedimentali, alla rilevanza assunta dalla considerazione del fattore tempo, ecc.) vanno comunque sempre ricondotti a sistema, coniugati in esso nel rispetto della gerarchia di altre fonti, evitando enfasi sia di assolutizzazione della loro efficacia, sia di demolizione di quest'ultima. Soprattutto - come si è già rilevato - occorre un'attenta ed equilibrata opera di composizione e sedimentazione del nuovo sistema, magari tenendo conto della convincente affermazione del Consiglio di Stato in base alla quale *“il valore del risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale, piuttosto che diminuirlo, facendo transitare nell'area della legittimità, quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili”*⁸³.

Data questa premessa, pare opportuno tentare di ricucire gli sviluppi giurisprudenziali che si continuano a registrare a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici del 2023 al fine di estrapolarne almeno le principali linee di tendenza.

A tal fine si possono prendere le mosse dall'affermazione del Consiglio di Stato con la quale vengono ribadite le finalità, già chiaramente indicate dal Codice, riguardanti l'esercizio dell'azione da parte delle stazioni appaltanti: *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo”*⁸⁴.

Alla luce di tanto, potrebbe sembrare che altri profili non assumano rilevanza nella valutazione del risultato dell'azione amministrativa, ma ad un più accurato esame questa interpretazione si manifesterebbe viziata da difetto di analisi, non esaurendosi affatto il quadro di riferimento degli elementi nei termini considerati dalla statuizione giurisdizionale richiamata.

⁸³ Così, Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866: si tratta di una sentenza di notevole importanza, fondata su un'analisi lucida e approfondita dell'applicazione del principio di risultato e dei suoi effetti.

⁸⁴ Sul principio di risultato in termini di tempestività ed efficacia, tanto più laddove connesso a procedura imposte dal P.N.R.R., cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 settembre 2024, n. 7571; Cons. Stato, Sez. V, 18 agosto 2024, n. 7114; T.A.R. Campania, Napoli, 18 novembre 2024, n. 6332; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-quater, 25 marzo 2024, n. 5834. Afferma il T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-bis, con la sentenza 12 marzo 2024, n. 5004: *“(…), la scelta operata si pone in linea con il principio del risultato, previsto dall'articolo 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e costituente un supporto interpretativo anche al fine di risolvere controversie relative alla disciplina previgente (Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924). Tale principio non sarebbe osservato, infatti, ove l'Amministrazione portasse a termine la gara sulla base dell'attuale lex specialis, correndo il rischio di acquistare prodotti che potrebbero rivelarsi del tutto inutili”*.

Al riguardo, è la Terza Sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 11322/2023⁸⁵, a porre opportunamente in evidenza due ulteriori rilevanti fattori: il primo, che “*il principio di risultato attiene anche alla qualità della prestazione*”; il secondo, che “*il richiamo alla nozione di risultato integra i parametri della legittimità dell’azione amministrativa con riguardo ad una categoria che implica verifiche sostanziali e non formali, di effettività del raggiungimento degli obiettivi (di merito e di metodo), oltre che di astratta conformità al paradigma normativo*”.

La decisione evidenzia il necessario perseguimento della qualità attraverso il principio di risultato e colloca quest’ultimo in una prospettiva non aperta esclusivamente a valutazioni di carattere economicistico: la qualità, d’altronde, non è garantita esclusivamente dal miglior rapporto prezzo-qualità, ma da considerazioni di ben più ampio respiro rispetto al contratto di appalto e della conseguente prestazione. E’ ben noto che talora i contratti pubblici non sono volti a garantire esclusivamente la prestazione contrattuale oggetto del contratto, ma perseguono finalità di rilievo non secondario, proprie della logica della “efficienza pubblica” connotata dal conseguimento di interessi pubblici non secondari: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla garanzia di livelli occupazionali, alla massima garanzia di specifiche tutele ambientali o, ancora, ai migliori livelli delle prestazioni a carattere socio-sanitario⁸⁶, laddove gli interessi legittimi coinvolti nell’azione assurgono al rango di interessi legittimi fondamentali⁸⁷.

Alla luce dell’ordito normativo del Codice, è nella “regola del caso concreto” definita dall’Amministrazione in sede istruttoria che va individuata la complessiva finalità dell’appalto.

Ma vi è anche altro: il risultato dell’amministrazione talvolta può consistere anche nell’adozione di atti (o in comportamenti) che all’apparenza potrebbero sembrare rispondere a logiche diametralmente opposte a quelle che comunemente vorrebbe esprimere il termine risultato quale definito dal Codice dei contratti (secondo il quale il risultato è costituito dall’aggiudicazione del contratto e dalla esecuzione della prestazione ivi prevista). La logica anche qualitativa del risultato può infatti legittimamente ed efficacemente indurre la stazione appaltante a non aggiudicare una gara, a non conseguire la prestazione. Anche la giurisprudenza amministrativa dimostra di approdare alle medesime conclusioni riconoscendo che talora il miglior risultato può persino consistere nella mancata aggiudicazione, nella sua revoca, o nella

⁸⁵ Consiglio di Stato, Sez. III, 29 dicembre 2023, n. 11322.

⁸⁶ Riguardo all’oggetto del risultato inteso non solo nel senso della realizzazione della prestazione, ma anche di politiche ulteriori (ex. tutela dei livelli occupazionali, tutela dell’ambiente) si rinvia alla interessante sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2024, n. 807; in precedenza, in termini, Cons. Stato, sez. V, 1° agosto 2023, n. 7444.

⁸⁷ La categoria degli interessi legittimi fondamentali è ancora poco approfondita in dottrina, in molteplici circostanze sostenuta dal Presidente del Consiglio di Stato L. Maruotti. Sul tema, tra i pochi studi rinvenibili, G.P. CIRILLO, *Le scelte eticamente sensibili. Limiti e obblighi della pubblica amministrazione tra diritti e interessi legittimi fondamentali*, in *Riv. Giustizia insieme*, 14 dicembre 2023; G. GRUNER, *Interessi legittimi “fondamentali” o “semplici” interessi legittimi*, in *Riv. P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2023 (pubbl. il 13/6/2024).

mancata esecuzione dell'opera laddove la sua realizzazione, nei termini garantiti dall'appaltatore nel corso dell'attività realizzativa, non si mostri rispondente agli interessi pubblici⁸⁸.

Del pari rilevante è il secondo enunciato concernente l'ampliamento dei parametri di sindacato in applicazione dello stesso principio di risultato⁸⁹. Al riguardo, in una qualche misura, la già richiamata decisione del Consiglio di Stato n. 11322/2023 pare ripercorrere, aggiornandoli alla sopravvenuta disciplina del Codice, i postulati di precedenti importanti pronunce del giudice amministrativo. Ci si riferisce, in particolare a quelle del T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 2616/2019, a quella del medesimo Tribunale, Sez. VII, n. 4339/2014 ed infine a quella del T.A.R. Lombardia, Milano Sez. III, n. 1428/2011. Ivi, i giudici aditi, in considerazione della intima connessione tra interesse della parte e bene oggetto del contendere, avevano ritenuto di essere abilitati a varcare le soglie del tradizionale vaglio di legittimità laddove *“la qualificazione di invalidità (degli atti impugnati) dipenda più che dalla difformità rispetto ad un parametro normativo, dalla devianza rispetto all'obiettivo il cui solo perseguimento legittima il potere dell'autorità”*⁹⁰.

La limitatezza di una legittimità fondata esclusivamente sulla verifica della conformità dell'atto ad un parametro normativo astratto era stata dunque già da alcuni anni avvertita, almeno da parte minoritaria della giurisprudenza, così come la conseguente esigenza di estensione del sindacato ad inediti profili, a carattere sostanziale, dell'atto e dei comportamenti amministrativi. Il presupposto legittimante il ragionamento appare particolarmente interessante: il perseguimento del risultato costituisce condizione necessaria per la legittimazione all'uso del potere amministrativo⁹¹. In altri termini, le norme attributive del potere, nell'assegnare alla competenza di un soggetto pubblico, l'esercizio di una funzione (così sottraendola ai privati, originariamente depositari in virtù del principio costituzionale di sussidiarietà), provvedono a tanto solo sulla base della previsione del conseguimento di effettivi e concreti risultati in grado di soddisfare gli interessi pubblici e privati coinvolti. In considerazione del risultato viene qualificato il procedimento e tutta l'azione dei pubblici poteri. Si potrebbe dunque affermare che il risultato amplia il sindacato del giudice dalla legittimità di atti e comportamenti in termini di loro conformità alle norme, alla considerazione degli obiettivi propri dell'azione posta in essere, delegittimando qualsiasi attività che, in corso di procedimento, determini l'arresto o il ritardo dell'azione

⁸⁸ Sulla possibile rispondenza della mancata aggiudicazione al miglior risultato, Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866. Sulla revoca dell'aggiudicazione, Cons. stato, Sez. V, 13 settembre 2024, n. 7571; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-bis, 12 marzo 2024, n. 5004.

⁸⁹ Sull'ampliamento del sindacato a seguito della positivizzazione del principio di risultato, cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866; Cons. Stato, Sez. V, 26 febbraio 2024, n. 1563; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 15 gennaio 2024, n. 377.

⁹⁰ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 maggio 2019, n. 2616; in termini, *ibi*, Sez. VII, 28 luglio 2014, n. 4339; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 8 giugno 2011, n. 1428.

⁹¹ M.R. SPASIANO, *La partecipazione al procedimento quale fonte di legittimazione del potere amministrativo*, in *Liber amicorum per Guido Greco* (a cura di F.G. SCOCA, M.P. CHITI, D.U. GALETTA), Ediz. Giappichelli, Torino 2024, 795 ss.

per ragioni di carattere formalistico (non formale, che è altra cosa) che non incidano sulla sostanza delle garanzie predisposte dall'ordinamento.

Non minore rilevanza va riconosciuta all'orientamento, invero anch'esso ampiamente condiviso in giurisprudenza, in base al quale il "carattere immanente" del principio di risultato⁹² nell'ambito dell'ordinamento, a prescindere dalle sopravvenute disposizioni del nuovo Codice, renderebbe lo stesso applicabile anche a procedure di gara regolate sotto la previgente normativa⁹³.

Il profilo assume un'importanza particolare in considerazione della circostanza che l'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, non conteneva affatto la previsione della elaborazione di principi regolatori della disciplina; questi ultimi sono dunque stati estrapolati dal sistema e positivizzati in specifiche disposizioni⁹⁴, resi tanto più opportuni

⁹² Sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812; inoltre, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 2 ottobre 2024, n. 5171 che afferma: "Tale conclusione ermeneutica è peraltro anche in linea con il principio di risultato, "immanente" al sistema dell'amministrazione di risultato (cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924) e idoneo a fungere quale supporto interpretativo della normativa previgente applicabile alla fattispecie de qua, anche se positivizzato come noto solo nell'art. 1 del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d. lgs. 36/2023)".

⁹³ Sul punto, cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 1° luglio 2024, n. 5789; Cons. Stato, Sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996; Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866; Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924; T.A.R. Lazio, Roma, 12 marzo 2024, n. 5004; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 15 gennaio 2024, n. 377. Particolare pregnanza per i contenuti assume la richiamata sentenza del Cons. Stato, Sez. VI, n. 4996/2024 ove si statuisce: "Come chiarito da questo Consiglio di Stato (sez. III, 15.11.2023 n. 9812 e 26.03.2024 n. 286), anche se il "principio del risultato" è stato reso solo di recente esplicito dal nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023, tale principio era già "immanente" al sistema della c.d. amministrazione di risultato (ricordato al principio di buon andamento dell'attività amministrativa, già prima dell'espressa affermazione contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 36 del 2023). Di conseguenza, il risultato può essere adottato dal Giudice quale criterio orientativo anche per i casi in cui debba essere risolto il dubbio sulla sorte di procedure ad evidenza pubblica non rette dal d.lgs. n. 36/2023 (Cons. Stato, sez. V, 27.02.2024 n. 1924). L'amministrazione, pertanto, deve tendere al miglior risultato possibile, in "difesa" dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura ad evidenza pubblica, trattandosi, come ha autorevolmente insegnato la predetta giurisprudenza "di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire (...) e che esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell'obiettivo finale (...)." Detto principio, nel caso che occupa la sezione, è l'esigenza di privilegiare l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa, escludendo che la stessa sia vanificata. La prevalenza per gli aspetti sostanziali, rispetto a quelli puramente formali, nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica, è stata riconosciuta in più occasioni dalla giurisprudenza, anche prima del d.lgs. n. 36/2023. Per il Giudice Amministrativo il principio del risultato rappresenta il criterio interpretativo a cui ricorrere per risolvere i casi di contrasto tra il "dato formale" del pedissequo rispetto del bando e il "dato sostanziale" della idoneità delle partecipazioni dell'operatore economico (e dunque dell'interesse sostanziale dell'amministrazione alla spedita realizzazione del bene pubblico, che nel caso di specie risulta essere la transizione digitale, anche se la *lex specialis* non ha disciplinato tutti gli aspetti possibili sulla localizzazione degli impianti, ma è chiaro che l'obiettivo principale è lo spegnimento delle frequenze e la loro liberazione). Il principio del risultato non deve tuttavia essere posto in chiave antagonista rispetto al principio di legalità. Al contrario, come chiarito dalla terza Sezione (Cons. Stato, sez. III, 26.03.2024 n. 2866), "il valore del risultato «concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili". Si tratta, come evidente, di una sentenza particolarmente articolata e nitida sul tema, che prende una chiara posizione rispetto a molteplici profili inerenti al risultato, alla sua portata e alle sue forme applicative nell'ordinamento.

⁹⁴ Una sentenza particolarmente interessante al riguardo per le motivazioni sulle quali si fonda è costituita da T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. II, 18 novembre 2024, n. 3816. Ivi si afferma: "Quanto al "principio di risultato" che informerebbe la disciplina relativa all'attività dell'Amministrazione, specie a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto legislativo n. 36/2023, appare opportuno rilevare che: a) come affermato dalla giurisprudenza (cfr., ad esempio, Consiglio di Stato, Sezione V, 1924/2024; Sezione III, n. 286/2024 e n. 9812/2024) il principio poteva già considerarsi sostanzialmente immanente nell'ordinamento giuridico, posto che l'art. 97, secondo comma, della Costituzione stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati dalla legge in modo da assicurare (anche) il "buon andamento" dell'Amministrazione; b) non bisogna, infatti, ignorare il fenomeno, ben noto in dottrina, della "ridondanza" dell'ordinamento,

dall'ampliamento significativo delle aree di discrezionalità amministrativa delle stazioni appaltanti, nelle quali essi esplicano la propria efficacia⁹⁵.

Se poi sia da riconoscere anche una ulteriore *vis expansiva* al principio di risultato in conseguenza del suo carattere immanente nell'ordinamento, nel senso di poter estendere la sua efficacia anche ad ambiti estranei alla materia dei contratti pubblici è questione sinora poco battuta, ma comunque già avvertita⁹⁶.

Al riguardo si ritiene che tale orientamento non tarderà a far sentire il proprio peso anche nel contesto dell'ordinamento generale, anche alla luce delle ampie e rilevanti argomentazioni espresse dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 132/2024. Se il Codice di cui al D. Lgs. n. 36/2023 si è limitato ad estrapolare dall'ordinamento il principio di risultato traendolo da una serie di disposizioni legislative a carattere generale prodotte dall'ordinamento, a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo, non si vede ragione per negare la espansione del fenomeno che lungi dall'assumere carattere innovativo, risponderebbe piuttosto a logiche di tipo ricognitivo.

Sotto diverso profilo occorre rilevare che, in considerazione del principio di risultato quale diretta declinazione del principio costituzionale di buon andamento⁹⁷ (art. 1, c. 3, del Codice), il legislatore ha disposto la sua preminenza rispetto alle altre disposizioni codicistiche mediante l'art. 1, c. 4 del Codice

che conduce alla moltiplicazione nominalistica di nozioni essenzialmente riconducibili ad un concetto unico e già esistente nella legge (il "buon andamento", appunto); c) oltre al "principio di risultato", ad esempio, l'art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990 contempla i criteri di economicità, efficacia, imparzialità (di cui già all'art. 97, secondo comma, della Costituzione), pubblicità, trasparenza, nonché i principi derivanti dall'ordinamento comunitario (come, ad esempio, il principio proporzionalità); d) appare, però, arduo sostenere che, prima del citato art. 1, primo comma, della legge n. 241/1990 e dell'art. 1 del decreto legislativo n. 36/2023 potesse considerarsi conforme al principio costituzionale di buon andamento anche un'azione amministrativa antieconomica, inefficace, parziale, segreta, non trasparente, sproporzionata, così come - poiché "risultato" nel contesto che interessa vuol dire "riuscita o successo" - difficilmente potrebbe affermarsi la conformità a Costituzione, secondo la disciplina formalmente previgente, di un'azione amministrativa finalizzata all'insuccesso e al fallimento del procedimento; (...) in altri termini, il principio di risultato (così come quello di buona fede e di tutela dell'affidamento di cui agli artt. 2 e 5 del decreto legislativo n. 36/2023) non appare al Collegio straordinariamente innovativo - anche a prescindere dal fatto che esso è formalmente contemplato con esclusivo riferimento alle procedure di affidamento - e, comunque, non può interpretarsi nel senso che, in ossequio a tale principio, quanto stabilito dal legislatore non conti?

⁹⁵ Si segnala, al riguardo, una interessante e ben motivata sentenza del T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 15 marzo 2024, n. 386, ove il principio di risultato è letto quale limite alla discrezionalità dell'amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri nell'ambito del Codice dei contratti pubblici.

Sul rapporto tra utilizzo della discrezionalità orientata al conseguimento dell'efficacia sostanziale, Cons. Stato, Sez. V, 1° ottobre 2024, n. 7875. Ivi si afferma che "il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto (art. 1, comma 4, d.lgs. n. 36/2023), traducendosi nel dovere degli enti committenti di ispirare le loro scelte discrezionali più al raggiungimento del risultato sostanziale che ad una lettura meramente formale della norma da applicare.

In tema di discrezionalità nel Codice dei contratti pubblici del 2023, v. M.R. SPASIANO, *Principi e discrezionalità nel nuovo codice dei contratti pubblici: primi tentativi di parametrizzazione del sindacato*, in *Riv. Federalismi.it*, n. 24/2023, 4 ottobre 2023.

⁹⁶ Al riguardo si rinvia ad un'isolata pronuncia del T.A.R. Lazio, Sez. III-S, 27 giugno 2023, n. 10825, che riconosce l'applicazione avanzata del "principio della fiducia" e del "principio del risultato", precipitati di superiori paradigmi costituzionali, anche ad una fattispecie concernente l'ambito scolastico.

⁹⁷ Sul rapporto tra principio di risultato e principio costituzionale di buon andamento, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996; Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866.

(“Il principio di risultato costituisce criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale”) e l’art. 4 (“Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli artt. 1, 2 e 3”)⁹⁸.

Invero, sul valore preminente del principio di risultato rispetto agli altri principi del Codice non potevano non essere sollevati taluni dubbi e perplessità. Ed infatti, proprio il rapporto tra i principi e le conseguenze derivanti dalla sua definizione hanno costituito oggetto di molteplici e articolate statuizioni giurisprudenziali che hanno per lo più evidenziato la difficoltà del giudice amministrativo ad affermare rigide quanto aprioristiche priorità derivanti dalla lettura letterale di talune disposizioni del Codice, intolleranti a qualsiasi tentativo di conciliazione ed a qualsiasi approccio ermeneutico che tenga conto della valenza polisemica del risultato amministrativo e dell’impatto ultra-prestazionale della sua applicazione.

Al riguardo, è opportuno ribadire ancora una volta che il risultato non è una chiave antagonista alla legalità, ma il ricorso ad esso, al contrario, si deve collocare proprio al suo interno⁹⁹. Se ciò è vero, va da sé che definire in astratto i confini della portata e dell’efficacia del principio di risultato è operazione vana e poco affidabile sia sul piano teorico che su quello pratico. Va da sé che l’assunzione al riguardo di posizioni rigide, assolutizzanti, premianti generiche priorità e prevalenze rischia di essere oggetto di facili smentite: è più che evidente che, accanto ed oltre i principi del Codice, sussistono parametri interpretativi e principi di fonti di rango superiore, non passibili di disapplicazione da parte di alcuna delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, neanche dei suoi principi.

Di tanto, peraltro, emerge piena consapevolezza nella *Relazione introduttiva al Codice dei contratti pubblici*, ove si afferma che il principio di risultato, attraverso il disposto di cui all’art. 1, c. 4, costituisce “criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale e per l’individuazione della regola del caso concreto. Si tratta quindi di un principio-guida nella ricerca della soluzione del caso concreto, al fine di sciogliere la complessità, spesso inevitabile, che deriva dall’intreccio di principi, norme di diritto dell’Unione Europea, norme di legge ordinaria, atti di regolazione e indirizzi della giurisprudenza”¹⁰⁰.

La legalità, nella prospettiva indicata, non è passibile di compressione. Il principio di risultato e la sua effettiva portata nel caso concreto, pur costituendo linee portanti dell’azione amministrativa, vanno allora pesati secondo logiche di valutazioni comparative e di coniugazione con gli altri principi, nella prospettiva

⁹⁸ Cons. Stato, Sez. V, 1° ottobre 2024, n. 7875; Cons. Stato, Sez. III, 27 maggio 2024, n. 1215; Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866; Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924.

⁹⁹ Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866; Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924.

¹⁰⁰ Così la *Relazione introduttiva al Codice dei contratti pubblici*, in ordine all’art. 1 del Codice. Nel medesimo testo, in seguito richiamato anche da talune pronunce di tribunali amministrativi, si afferma la duplice prospettiva nella quale il principio di risultato è destinato ad operare: la prima, come criterio prioritario di bilanciamento con altri principi nell’individuazione della regola del caso concreto; la seconda, unitamente al principio della fiducia nell’azione amministrativa, come criterio interpretativo delle singole disposizioni, evidenziandosi altresì il carattere funzionale dei principi di concorrenza e di trasparenza rispetto ad esso.

della maggiore soddisfazione degli interessi tutelati: sarà la “regola del caso concreto”, elaborata a seguito di una adeguata e completa istruttoria, a determinare le linee portanti del rapporto tra i diversi interessi coinvolti, in un percorso vincolante i terzi, ma anche la stessa stazione appaltante.

Come si faceva cenno in precedenza, il rapporto tra i principi del Codice e le conseguenze da esso scaturenti hanno dunque costituito oggetto di sindacato da parte di molteplici statuizioni giurisprudenziali che si stanno da ultimo orientando verso letture ispirate ad un equo temperamento tra principi, evitando interpretazioni fondate sull’affermazione di astratte e rigide preminenze del principio di risultato, che avevano invece rinvenuto talvolta espressione in una prima fase applicativa del Codice del 2023 ove, magari con enfasi eccessiva, essa appariva supportata dalla interpretazione letterale dei testi di alcune disposizioni del Codice di cui al D. Lgs. n. 36/2023.

Un esame al riguardo risulta di notevole interesse.

A riprova di quanto fin qui rilevato, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2149/2024¹⁰¹, relativa ad una fattispecie invero antecedente all’entrata in vigore del Codice, ha riconosciuto che anche finalità quale quella del “risultato utile” vanno talora ritenute “*recessive rispetto alla finalità pro-concorrenziale*”. Sulla stessa onda, si colloca la sentenza n. 3985/2024¹⁰² con la quale sempre il Consiglio di Stato ha avuto occasione di precisare le ragioni di tale evenienza: “*i principi del risultato e della efficienza predicati dall’art. 1 del d. lgs. 36/2023 (...) non possono comunque sovvertire le regole di svolgimento della gara ed i concorrenti principi di par condicio e di autoresponsabilità nella presentazione delle dichiarazioni richieste dal disciplinare di gara, come chiarito anche dalla Corte di giustizia UE in materia di soccorso istruttorio*”¹⁰³.

In modo non dissimile è stato affrontato il possibile contrasto tra principio di risultato e principio della *par condicio*. La Quinta Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 1372/2024¹⁰⁴, pur manifestando

¹⁰¹ Cons. Stato, Sez. III, 5 marzo 2024, n. 2149; cfr. anche sul medesimo profilo, T.A.R. Campania, Salerno, 28 febbraio 2024, n. 541.

¹⁰² Cons. Stato, Sez. IV, 2 maggio 2024, n. 3985.

¹⁰³ Sul rapporto tra risultato e concorrenza, si rinvia anche alla sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 28 febbraio 2024, n. 541, ove si afferma che nella nuova disciplina dettata dal D. Lgs. n. 36/2023 in materia di appalti integrati di progettazione ed esecuzione di lavori, il principio di risultato è garantito dalla concorrenza tra gli operatori economici, così come sancito nell’art. 1 del nuovo Codice. Sul rapporto tra risultato, fiducia e concorrenza, T.A.R. Calabria, Catanzaro, 23 dicembre 2024, n. 1834, che statuisce “*(...) Né tantomeno sono ravvisabili le prospettate violazioni dei principi del risultato e della fiducia di cui al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 atteso che sempre l’ANAC nella Delibera 8 maggio 2024 n. 225 nell’affermare che la stazione appaltante dispone di ampia discrezionalità nella redazione degli atti di gara ed è legittimata ad introdurre disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti, purché tale scelta non sia eccessivamente ed irragionevolmente limitativa della concorrenza, ha riconosciuto che tale scelta è frutto non solo del principio di cui all’art. 10, comma 3, del Codice degli Appalti Pubblici ma del principio di risultato di cui all’art. 1 che costituisce criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale ed è inscindibilmente connesso con il principio di concorrenza, affinché sia conseguito il miglior risultato possibile nell’affidare ed eseguire i contratti nonché del principio di fiducia, di cui all’art. 2, che mira a valorizzare l’autonomia decisionale, ampliando i poteri valutativi e la discrezionalità della stazione appaltante, la quale ha la responsabilità delle gare e deve svolgerle non solo rispettando la legalità formale, ma tenendo sempre presente che ogni gara è funzionale a realizzare un’opera pubblica o ad acquisire servizi e forniture nel modo più rispondente agli interessi della collettività (cfr., in tal senso, TAR Catania, 12 dicembre 2023 n. 3738)*”.

¹⁰⁴ Cons. di Stato, Sez. V, 12 febbraio 2024, n. 1372; cfr. anche Cons Stato, Sez. IV, 27 maggio 2024, n. 4701.

piena consapevolezza degli effetti orientanti assegnati dal legislatore al principio di risultato, ha ritenuto che quest'ultimo (al pari del *favor participationis*) non potesse comunque confliggere con il principio di *par condicio* tra i concorrenti, principio con radici persino di rango costituzionale oltre che di diritto europeo. Anche il rapporto tra principio della fiducia e quello del risultato è stato sottoposto al vaglio del giudice amministrativo. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7571/2024¹⁰⁵, sul presupposto che il principio della fiducia di cui all'art. 2 del nuovo Codice amplia di per sé i poteri valutativi e la discrezionalità della pubblica amministrazione in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile, ha statuito che il loro rapporto tuttavia, lungi dal qualificarsi in termini di soggezione o di priorità, si connota, piuttosto, secondo una logica di necessario coordinamento in relazione al caso di specie. Precisa il Consiglio di Stato: infatti, “*il principio del risultato e quello della fiducia sono avvinti inestricabilmente (...). Si tratta non di un rapporto di prevalenza, bensì di necessaria e necessitata intersecazione dal momento che ciascuno dei due principi riceve supporto e linfa dall'altro*”¹⁰⁶.

In altri termini, è la fiducia, la premessa del risultato di cui al D. Lgs. n. 36/2023, è il risultato l'obiettivo della considerazione dell'elemento fiduciario quale emerge dalle disposizioni dello stesso Codice.

Da quanto risulta si ha conferma di ciò che è stato prima sostenuto, ossia che il rapporto tra principi del Codice del 2023, pur nella consapevolezza delle priorità normativamente sancite, sfugge a qualsiasi possibilità di astratta elaborazione, senza l'esame delle concrete circostanze del caso. Quel rapporto non può configurarsi di tipo statico e tantomeno di rigida o addirittura automatica applicazione se non rischiando di pervenire alla palese violazione di principi e anche norme di rango superiore. Soltanto la considerazione delle specificità degli elementi che connotano le singole fattispecie potrà legittimamente dare vita, nel rispetto dei principi costituzionali, dell'ordinamento europeo e dei principi generali, a soluzioni equilibrate, nelle quali la “geometria variabile” della configurazione del risultato nel caso di specie potrà fare giustizia di inappropriate e illegittime applicazioni.

Sotto diverso profilo, concorde giurisprudenza amministrativa formatasi in ordine ai principi del Codice del 2023 afferma che il principio di risultato è uno strumento destinato a risolvere dubbi interpretativi dando priorità a obiettivi di interesse pubblico rispetto a formalismi che, ad un attento esame, si rivelino privi di reali esigenze di tutela¹⁰⁷. Le vicende giudiziarie sul punto e le relative statuizioni sono già

¹⁰⁵ Cons. Stato, Sez. V, 13 settembre 2024, n. 7571.

¹⁰⁶ Sul tema, cfr. anche T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III-bis, 4 giugno 2024, n. 2096.

¹⁰⁷ Al riguardo, il T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III-bis, 4 giugno 2024, n. 2096, osserva: “*L'istituto del soccorso istruttorio obbedisce, peraltro, per vocazione generale (trovando fondamento nell'art. 6 della L. 241/1990), a una logica antiformalistica che guida l'azione dei soggetti pubblici ed equiparati, facendosi carico di evitare, nei limiti del possibile, che le rigorose formalità che accompagnano la partecipazione ad una gara si risolvano – laddove sia garantita la paritaria posizione dei concorrenti – in un inutile pregiudizio per la sostanza e la qualità delle proposte in competizione e, in definitiva, del risultato dell'attività amministrativa (ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 21 agosto 2023, n. 7870; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 4 aprile 2024, n. 1312). Trattasi infatti di un istituto che è volto a garantire la massima collaborazione possibile tra privato ed amministrazione pubblica e, nel contempo, il soddisfacimento della comune esigenza alla definizione del relativo procedimento, con il risultato che l'esclusione da una procedura amministrativa per motivi di carattere*

numerose e tutte convengono sull'esigenza, rafforzata dal principio di risultato, di procedere, in sede giurisdizionale, ad un attento esame sostanziale della portata distorsiva dei vizi eccepiti nel processo¹⁰⁸.

Sotto ulteriore profilo, il principio di risultato, nella specifica materia dei contratti pubblici, va rapportato al principio di proporzionalità inteso come garanzia di un ragionevole equilibrio tra i mezzi utilizzati e i fini perseguiti, il quale – a sua volta – implica quello della strumentalità delle forme alla rispondenza ad un interesse sostanziale dell'amministrazione. Una impostazione “secondo cui la pubblica amministrazione – sottolinea il Giudice amministrativo – non cura più l'interesse pubblico perché il suo obiettivo diventa la gara, sarebbe irragionevole sol che si rifletta sulla elementare considerazione per cui nessuna organizzazione può avere successo badando soprattutto a rispettare i vincoli senza preoccuparsi del raggiungimento degli obiettivi”, in linea con le prescrizioni del diritto euro-unitario.

I vari principi regolanti i contratti pubblici, alla luce del principio di risultato, debbono rinvenire bilanciamento in relazione al caso concreto, non massimizzati dal momento che la loro assolutizzazione potrebbe determinare l'annichilimento di qualsiasi principio incompatibile e dunque la violazione dell'ordinamento che impone l'attuazione di tutti i principi dello stesso rango. Come rileva la Corte di giustizia europea, “Il bilanciamento impedisce che vi sia sacrificio integrale di un principio a favore di un altro e risponde a una logica chiaroscurale di applicazione, sebbene entro certi limiti”¹⁰⁹.

squisitamente formale è giustificata soltanto se necessario per la tutela di contrapposti valori giuridici (ex multis, Consiglio di Stato, sez. VI, 18 maggio 2020, n. 3148). Il suo perimetro è stato inoltre ampliato dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36 del 2023), attuando una logica semplificatoria che, scera da un eccessivo formalismo, mira al pieno raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla stazione appaltante con la procedura di gara”.

Il T.A.R. Veneto, con sentenza 11 settembre 2024, n. 2142, ha affermato che “è opportuno chiarire che l'istituto del soccorso istruttorio obbedisce, per vocazione generale (cfr. art. 6 l. n. 241/1990), ad una fondamentale direttiva antiformalistica che guida l'azione dei soggetti pubblici ed equiparati. Con riguardo alle procedure di evidenza pubblica, esso si fa carico di evitare, nei limiti del possibile, che le rigorose formalità che accompagnano la partecipazione alla gara si risolvano – laddove sia garantita la paritaria posizione dei concorrenti – in disutile pregiudizio per la sostanza e la qualità delle proposte negoziali in competizione e, in definitiva, del risultato dell'attività amministrativa” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 agosto 2023, n. 7870). I principi ispiratori dell'istituto – che ha visto accresciuta la sua centralità nel nuovo Codice dei contratti pubblici – devono individuarsi, da un lato, nella buona fede, che in generale (ex art. 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241) informa i rapporti dell'amministrazione con i cittadini e le imprese, e nel favor participationis; dall'altro lato, nella par condicio, posto che il soccorso istruttorio non deve permettere al concorrente cui è imputabile l'omissione di modificare il contenuto tecnico-economico della propria offerta”.

¹⁰⁸ A titolo esemplificativo, con sentenza 20 aprile 2023, n. 4014, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato, ha ritenuto che, alla luce del principio del risultato, le procedure di pubblicità seguite nella fattispecie all'esame, attuate con libertà di forme pur nel contesto della disciplina del D. Lgs. n. 163 del 2006, fossero comunque conformi al rispetto dei principi di imparzialità, correttezza, buona fede e proporzionalità, a prescindere dal rispetto di ulteriori regole formali previste, ma la cui violazione non ha prodotto “effetti distorsivi o di chiusura al mercato, ma anzi ha consentito, secondo un approccio funzionale/ sostanzialistico di stampo comunitario, di intervettere i competitori effettivamente interessati a partecipare alla procedura”. Molte le pronunzie interessanti sul tema: tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 1° ottobre 2024, n. 7875; Cons. Stato, Sez. VII, 1° luglio 2024, n. 5789; Cons. Stato, 27 febbraio 2024, n. 1924; T.A.R. Liguria, 9 dicembre 2024, n. 850; T.A.R. Puglia, Lecce, 4 dicembre 2024, n. 1338; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 18 novembre 2024, n. 6332; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 25 marzo 2024, n. 1910; T.A.R. Veneto, Sez. I, 9 febbraio 2024, n. 230; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2024, n. 377.

¹⁰⁹ Sul punto, Corte di Giust. UE 10 luglio 2014 (in C-358/12).

Il fenomeno dell'antitesi della logica del risultato alle diverse manifestazioni di formalismo e soprattutto l'accesso alla sperimentazione di soluzioni atte ad agevolare la tempestività anche della giurisdizione occupa il sindacato del Consiglio di Stato con la sentenza n. 4422/2023¹¹⁰ ove si afferma che le motivazioni di una sentenza (anche sulla scorta del costante orientamento della Corte di Cassazione) possono legittimamente essere riprese dalle argomentazioni contenute negli scritti di parte per esigenze di celerità processuale ove la questione vada definita con sentenza in forma semplificata: ciò anche alla luce delle esigenze proprie di una “*amministrazione di risultato*” quale, in relazione al comparto appalti, delineata dal d. lgs. n. 36 del 2023.

La statuizione invero offre una lettura fuorviante del concetto di risultato amministrativo con motivazioni che meriterebbero ulteriori riflessioni che esulano dal presente contesto. Valga tuttavia sottolineare che il principio di risultato giammai pare poter essere coinvolto nella individuazione di “scorciatoie” che in qualsiasi modo possano risultare lesive di garanzie sostanziali e processuali: sul punto si rinvia al successivo richiamo della opportuna sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1372/2024.

Talora la considerazione del risultato può condurre al mutamento di precedenti, consolidati orientamenti giurisprudenziali. Nella prospettiva indicata, la sentenza del TAR Campania, Salerno, n. 1344/2023¹¹¹, ha sancito che in presenza di situazioni “limite” è consentita l'immediata impugnazione del bando di gara, a prescindere dalla partecipazione alla stessa: si tratta dei casi in cui la stessa offerta in gara, tenuto conto della sottostima dei costi a base d'asta, risulti *ex se* non remunerativa e quindi non formulabile, a pena di trasferire il rischio di impresa e l'alea contrattuale a carico dell'offerente, ancorché questo, sulla base della disciplina contrattuale vigente (e anche di quella che sta per entrare in vigore), impinga sulla corretta determinazione dell'equilibrio contrattuale. Tra le molteplici implicazioni, “*la refluenza sul fondamentale principio di risultato (affermato dal nuovo codice dei contratti), che non può spingersi oltre la concorrenza, la buona fede e la correttezza delle relazioni inter partes, non potendosi immaginare una gara in cui sia oggettivo che ai concorrenti sia richiesto di presentare un'offerta in perdita*”.

La sentenza propone un'interessante prospettiva processuale in termini di ammissibilità del ricorso giudiziario. L'interpretazione offerta non è del tutto originale, rinvenendosi nella giurisprudenza una certa casistica specie di primo grado favorevole a riconoscere l'ammissibilità del ricorso anche prima della conclusione della gara e persino in caso di mancata partecipazione alla stessa (magari di per sé molto gravosa); tuttavia, l'ancoraggio al principio di risultato operato dal TAR di Salerno pare costituire un valido riferimento giuridico, in grado di reggere l'urto di letture a carattere più tradizionale e formalistico.

¹¹⁰ Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 maggio 2023, n. 4422.

¹¹¹ Si tratta della sentenza del T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 12 giugno 2023, n. 1344.

Il principio di risultato ha anche toccato l'istruttoria procedimentale. Il TAR Lombardia, Sez. II, con sentenza n. 2171/2023¹¹² ha infatti affermato che alla luce del principio di risultato, l'istruttoria procedimentale va compiuta in modo puntuale ove la documentazione sia richiesta in termini di obbligatorietà e sia in grado di incidere direttamente sulla valutazione dell'offerta. Non altrettanto laddove la sua presenza e la sua ipotetica mancanza di veridicità risulti del tutto ininfluyente ai fini dell'aggiudicazione.

Il TAR Campania, Sez. III, con sentenza n. 5528/2023¹¹³ affronta invece il delicato e complesso tema del rapporto tra discrezionalità e motivazione, alla luce del principio di risultato. Ivi il giudice amministrativo, sulla scorta di costanti orientamenti giurisprudenziali, correla l'ampiezza della motivazione al grado di discrezionalità. La peculiarità consiste nella circostanza che l'operazione ermeneutica condotta adopera il principio di risultato per negare che la sua sopravvenuta vigenza consenta di ampliare il sindacato sulla discrezionalità tecnica sotto i profili della manifesta irragionevolezza e della contraddittorietà¹¹⁴. Il TAR rileva che *“la scienza fornisce spesso più soluzioni al singolo problema. La determinazione della scelta migliore per i bisogni della pubblica amministrazione è rimessa alla stessa amministrazione”* in quanto, anche in vigenza del principio di risultato, nel sindacato sulla discrezionalità tecnica le valutazioni, appunto, tecniche, seppure sindacabili in quanto afferenti ad una valutazione estranea al c.d. merito delle scelte amministrative, soggiacciono ad un sindacato pieno, penetrante, effettivo, ma non sostitutivo.

Ulteriore tema di diffuso sindacato del giudice concerne il soccorso istruttorio. Al riguardo, con sentenza n. 316/2023¹¹⁵, il T.A.R. Trentino-Alto Adige, nel riprendere la statuizione del Consiglio di Stato, n. 4014/2023 (già richiamata nel presente studio), ha ricordato l'istituto in questione al principio di risultato. Il ricorso al soccorso istruttorio non costituisce facoltà per la stazione appaltante, ma vero e proprio onere procedimentale ogniqualvolta esso sia strumentale a sanare irregolarità e/o omissioni afferenti alla documentazione presentata da operatori economici che potrebbero impedire di selezionare il miglior concorrente quale esecutore dell'appalto.

Il T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, con la sentenza n. 3738/2023¹¹⁶, ha evidenziato come il principio di risultato consenta di operare valutazioni sulla affidabilità professionale dei partecipanti ad una gara di appalto tenendo conto anche dei comportamenti che gli stessi tengano durante l'espletamento della procedura. Il principio di risultato costituisce, a parere del giudice amministrativo, un criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e comporta che l'amministrazione debba tendere al miglior risultato possibile in difesa dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura di

¹¹² TAR Lombardia, Sez. II, con sentenza 28 settembre 2023, n. 2171.

¹¹³ TAR Campania, Sez. III, 10 ottobre 2023, n. 5528.

¹¹⁴ In termini, Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 2022, n. 5720.

¹¹⁵ T.A.R. Trentino Alto Adige, Bolzano, 25 ottobre 2023, n. 316.

¹¹⁶ T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738.

affidamento; “*tale obiettivo – si precisa - viene raggiunto anche selezionando operatori che dimostrino fin dalle prime fasi della gara, diligenza e professionalità quali sintomi di una affidabilità che su di essi dovrà essere riposta al momento in cui, una volta aggiudicatari, eseguiranno il servizio oggetto di affidamento*”. In questa vicenda si è completamente al di fuori da qualsiasi tipo di verifica documentale; rileva unicamente il profilo comportamentale tenuto da alcuni concorrenti, anch’esso elemento di considerazione da parte dell’amministrazione proprio alla luce del principio di risultato.

9. Considerazioni conclusive

Giunti a questo punto pare si possano tirare le (prime) fila di un discorso ancora in pieno divenire.

L’entrata in vigore dei principi del Codice dei contratti pubblici del 2023 e, in particolare, del principio di risultato sta determinando un impatto interpretativo e applicativo rilevante, almeno nel settore dei contratti pubblici.

Quel principio, come desumibile da quanto sin qui illustrato, non è il frutto di ciò che potrebbe definirsi “una bella invenzione” della Commissione che ha materialmente provveduto alla stesura del testo del Codice. Esso, piuttosto, è il portato di un processo normativo, sospinto da impulsi della dottrina e della giurisprudenza amministrativa, a formazione progressiva, che parte da lontano, dagli anni Novanta dello scorso secolo in modo particolare (ancorché le prime avvisaglie di taluni orientamenti dottrinali risalgano agli anni Sessanta)¹¹⁷. Come rilevato dalla Corte Costituzionale, quel percorso ha avuto inizio secondo una sequenza espressa da molteplici tasselli costituiti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 (*Ordinamento delle autonomie locali*), dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*), dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (*Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell’articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*), nonché dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*), dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell’attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*) e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*). E’ poi proseguita con il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), con la legge 15 luglio 2002, n. 145 (*Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l’interazione tra pubblico e privato*) e con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di*

¹¹⁷ Sulla storia del risultato amministrativo, sia permesso il rinvio a M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, *op.cit.*, passim. Dello stesso Autore, *Dall’amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Riv. Federalismi.it*, 17 aprile 2024.

ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Dopo anni nei quali, come si è rilevato, la amministrazione di risultato sembrava per lo più assorbita nella ricerca di modelli di semplificazione dell'azione amministrativa e nella (per certi profili discutibile) dequotazione (provvisoria) delle responsabilità degli agenti pubblici, è entrato in scena, con tutto il fragore delle sue disposizioni, il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con il suo Titolo 1.

Come si è avuto occasione di rilevare, da subito i contributi della dottrina e della giurisprudenza non sono mancati, dando vita ad un dibattito che, a prescindere da altre considerazioni, costituisce riprova della rilevanza del tema.

E' presto per trarre conclusioni che abbiano la pretesa di indicare definitivi punti di approdo. Il dibattito è in corso di pieno svolgimento e i confronti tra dottrina e giurisprudenza, e delle stesse al loro interno, si connotano ancora per evidenti contrapposizioni. Emerge tuttavia la generale consapevolezza che la strada intrapresa non prevede un ritorno al passato. Semmai, come si è rilevato, segnali della *vis* espansiva dei principi del Codice dei contratti pubblici in altri ambiti di attività amministrativa si colgono in più sedi.

Di certo il raccordo tra i nuovi principi e il rapporto di questi con le altre norme dell'ordinamento nazionale e sovranazionale occuperà prevedibilmente spazi molto ampi e complessi negli anni a venire, ma il tutto non sarà vano. Il passaggio da una cultura amministrativa incentrata sul rispetto esclusivo, da parte degli atti amministrativi, dei disposti normativi ad una che colloca al centro della propria attenzione anche la garanzia della effettività e della utilità dell'azione dei pubblici poteri (obiettivi di *policy*, come definiti dalla Corte Costituzionale), comunque all'interno del vaglio della legalità, non è operazione di poco conto¹¹⁸.

Forse occorre più fiducia e coraggio nell'accettare i rischi di una modernità che avanza irreversibile e soprattutto occorre dare al tempo di poter fare la sua parte: i processi sistematici non sono mai rapidi, né indolori.

¹¹⁸ F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Riv. Federalismi.it*, 7 agosto 2024.