amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma della pubblica amministrazione

di Francesco Conte

(Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Dipartimento di Giurisprudenza)

Sommario

1. Introduzione. - 2. L'amministrazione di "Risultato" nella Pubblica Amministrazione. - 3. Il principio di "Risultato" nel nuovo Codice dei contratti pubblici. - 4. L'appalto pubblico elettronico: dalla semplice digitalizzazione all'indispensabile trasformazione digitale nella pubblica amministrazione. - 4.1. I principi guida e l'iter di digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti pubblici. - 4.2. Le procedure automatizzate e l'intelligenza artificiale. - 5. Considerazioni finali.

Abstract

The transformation of public administration is driven by the evolution of the concept of "Results-Based Administration" and the necessity of "Digitisation". These principles, also reflected in the new public procurement code, intersect in an integrated approach to administrative modernization. This essay analyzes the central role of these principles in the regulatory context, highlighting the legal and organizational transformations and prospects in public administration.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

Nel recente panorama, caratterizzato dalla necessità di chiarezza e continuità normativa, contrapposto al rapido avanzamento tecnologico ed economico che rende spesso il diritto positivo inadeguato e bisognoso di aggiornamenti continui, il legislatore, anche a livello sovranazionale, fatica a tenere il passo con tali cambiamenti, risultando talvolta superato dalle nuove esigenze. Questa situazione ha generato un'incertezza normativa che ha portato alla cosiddetta "paura di amministrare".[1]

In tale scenario, la Pubblica Amministrazione ha subito una significativa trasformazione, caratterizzata dall'evoluzione del concetto di "Amministrazione di risultato" e dall'urgente necessità di adottare la "Digitalizzazione" quali "principi"[2] cardine del cambiamento.

Questi principi, delineati anche nel nuovo Codice dei contratti pubblici adottato con il D. Lgs 36/2023, si sono intersecati in modo significativo negli ultimi anni, generando un approccio integrato alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Il nuovo "Codice dei Principi", fornisce dunque "rilevanti cornici per lo svolgimento della vita giuridica", con il fine di orientare (e armonizzare) l'azione amministrativa e giuridica in un contesto caratterizzato da costanti mutamenti tecnologici ed economici.[3]

L'obiettivo dell'amministrazione di risultato, già sedimentato nel tessuto normativo (e nella cultura organizzativa della pa), implica una gestione efficiente e orientata agli obiettivi, enfatizzando l'importanza della misurabilità dei risultati e della responsabilità nell'attuazione delle politiche pubbliche. Tale approccio, richiede un'attenta pianificazione e valutazione delle performance, garantendo che le risorse pubbliche siano impiegate in modo efficace per conseguire gli obiettivi prefissati.

---

[1] In merito agli effetti "paralizzanti" concernenti il fenomeno della c.d. "paura della firma" si rinvia a M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in Dir. e proc. amm., 2021, 2, pp. 279 ss.; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato "responsabilizzato"*, in Federalismi.it, Fasc. n. 36/2020, pp. 33 ss.; S. TUCCILLO, *Potere di riesame, amministrazione semplificata e "paura di amministrare"*, in Nuove autonomie, 2020, Fasc. 3, pp. 725 ss.

[2] G. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in Diritto Amministrativo, fasc.3, 2022, p. 601. In particolare, il principio della digitalizzazione è stato esplicitamente introdotto dal legislatore nel 2020 all'art. 3-bis della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo. Tale principio si impone alle pubbliche amministrazioni non solo nei loro rapporti interni, ma anche nelle relazioni tra diverse amministrazioni e tra queste e i soggetti privati. Questo obbligo trova fondamento costituzionale nel principio di buon andamento, interpretato dalla Corte costituzionale come garanzia dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

[3] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 13.

ISSN 2036-7821

La "digitalizzazione"[4], d'altro canto, assume un ruolo preminente nell'attuazione di tale modello, consentendo un'ottimizzazione dei processi, una maggiore trasparenza e un migliore accesso ai servizi pubblici da parte dei cittadini. La trasformazione digitale, avviata nel 2005 e ancora in fase di sviluppo, non si limita alla mera implementazione di nuove tecnologie, bensì rappresenta un processo di riforma strutturale volto a potenziare la governance pubblica e a ottimizzare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche.

Pertanto, il nuovo Codice dei contratti pubblici, attraverso i principi dell'amministrazione di risultato e della digitalizzazione, rappresenta un catalizzatore per il cambiamento nella Pubblica Amministrazione, orientato verso un'amministrazione più responsabile, efficiente e allineata alle esigenze dei cittadini.

In questo contesto, la digitalizzazione assume un ruolo fondamentale come "strumento" abilitante alle riforme istituzionali, mentre il conseguimento del risultato si configura come "il metodo" operativo predominante, il tutto finalizzato alla generazione di "valore pubblico", che costituisce il fine ultimo nell'ambito della pubblica amministrazione.

L'obiettivo principale di questo saggio è analizzare il ruolo centrale dei principi di risultato e di digitalizzazione all'interno del contesto normativo dei contratti pubblici, mettendo in luce come tali principi abbiano influenzato l'evoluzione dell'amministrazione pubblica. Attraverso un'indagine approfondita, si intende fornire una panoramica esaustiva delle trasformazioni giuridiche e organizzative che hanno caratterizzato questo "cambio di paradigma"[5], evidenziando le implicazioni e le prospettive future nell'ambito della pubblica amministrazione.

2. L'amministrazione di "Risultato" nella Pubblica Amministrazione.

Il percorso di analisi, volta a esaminare i legami tra il principio della "digitalizzazione" e del "risultato" nell'ambito del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, suscita una riflessione profonda sulle diatribe normative e dottrinali che

[4] Sul tema dell'influenza della digitalizzazione nella modernizzazione della pubblica amministrazione si veda M SACCONI, F. VERBARO, *1993. Il tentativo reinventare lo Stato. Attualità e prospettive di una riforma*, in Edizioni Studium, Roma, 2023, pp. 42 ss.; D. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in Federalismi.it, Fasc. n. 7/2022; P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in Federalismi.it, Fasc. n. 2/2018; F. CONTE, *La trasformazione digitale della pubblica amministrazione: il processo di transizione verso l'amministrazione algoritmica*, in Federalismi.it, Fasc. n. 11/2023.

[5] A. GIOVANNINI, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, Relazione dell'intervento svolto al convegno "*Il codice dei contratti pubblici (prime impressioni)*", organizzato dalla Società Italiana Avvocati Amministrativisti, tenutosi presso il T.A.R. Calabria, Catanzaro, in data 13 luglio 2023; L. CARBONE, "*La scommessa del "codice dei contratti pubblici" e il suo futuro*", Relazione introduttiva al Convegno dell'Istituto Jemolo "*Il nuovo codice degli appalti – La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?*", Avvocatura dello Stato, 27 gennaio 2023.

ISSN 2036-7821

caratterizzano i due elementi regolatori fondamentali dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

Prima di addentrarci nella discussione sulla complementarità tra essi, è opportuno effettuare una riflessione preliminare sul nuovo *modus operandi* dell'amministrazione pubblica, plasmato sul concetto del "risultato".

La responsabilizzazione per i risultati nell'ambito di un'amministrazione *performance oriented*[6] è il frutto di un percorso sistematico di revisione e innovazione legislativa avvenuto negli anni '90.

Tale percorso legislativo, riflesso in numerose disposizioni normative sia esplicite che implicite, dirette o indirette, attribuisce al raggiungimento del risultato una posizione centrale sia come principio che come "nuovo modo di concepire"[7] l'attività amministrativa.

La Legge 241/90 rappresenta il nucleo di questo nuovo paradigma, enfatizzando l'importanza dell'interesse pubblico come capacità della pubblica amministrazione di gestire in modo "efficiente"[8] le risorse a disposizione e valorizzare il proprio patrimonio immateriale per soddisfare le necessità sociali degli utenti, degli stakeholder e dei cittadini nel loro complesso.[9]

---

[6] Sulle nozioni concernenti l'amministrazione di risultato si veda V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in Dir. amm., 2000, pp. 617 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2002, pp. 127 ss.; L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in Dir. proc. amm. , 1998, pp. 299 ss.; L. IANNOTTA, *Costruzione del "futuro" delle decisioni e Giustizia nell'Amministrazione di risultato*, in L. IANNOTTA (a cura di), *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Torino, G. Giappichelli, 2003, pp. 3 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in Scritti in onore di Elio Casetta, Napoli, 2001, pp. 813 ss., R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2003, pp. 102 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, cit., pp. 107 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, pp. 172 ss.

[7] F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., Aggiornamento, 2002, III, pp. 100 ss.; S. PENSABENE LIONTI, *L'amministrazione di risultati nella giurisprudenza amministrativa*, in Foro amm. TAR, fasc.3, 2004, p.1; F.G. SCOCA, Diritto amministrativo, Torino 2008, pp. 191 ss.; M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino 2004, pp. 163-164; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla libertà dell'amministrazione?*, in Dir. e soc., 2000, p. 101.

[8] L'efficienza, incardinata nelle tre "E" (efficacia, efficienza ed economicità), è stata al centro di diverse riforme legislative, guidando le innovazioni nel procedimento legislativo, nella tipologia delle fonti normative e nell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, costituendo altresì il fulcro o (la *ratio)* delle riforme orientate alla semplificazione. Sul tema M.C. MIRANDA, *Amministrazione di risultato ed e.government*, in www.amministrazioneincammino.it , 2014, p.1; P. LAZZARA, *Semplificazione e risultato nei procedimenti della pubblica amministrazione*, Incontro di studi sul tema: La pubblica amministrazione tra "garanzia" ed "efficienza", Università degli Studi del Molise, 2005, p. 1; C. PINELLI, *Responsabilità per risultati e controlli*, in Diritto amministrativo, n. 3/1997, p. 408; A. ANDREANI, *Gli interessi pretensivi dinamici nel procedimento amministrativo*, in Dir. amm., 1994, p. 332.

[9] G. GOBBO, L. PAPI, M. BIGONI, E. D. GAGLIARDO, *La valutazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva di Valore Pubblico*, in www.sidrea.it , 2016, p. 10; E. D. GAGLIARDO, *Il Valore*

ISSN 2036-7821

L'evolversi delle dinamiche amministrative ha determinato la necessità di armonizzare le pratiche gestionali delle istituzioni pubbliche con quelle proprie del contesto privato, implicando altresì un ricalibrare dei principi giuridici alla luce degli approcci manageriali dominanti. [10] In questo contesto, il diritto diventa uno strumento per il conseguimento di risultati concreti, piuttosto che un valore intrinseco.

Indubbiamente, il merito di aver inaugurato il dibattito sulle dinamiche organizzative delle istituzioni pubbliche è da attribuirsi a Massimo Severo Giannini. Nel corso degli anni '80, tramite il suo celebre Rapporto, egli infatti ha rilanciato e ampliato l'idea esposta già nel 1959, sottolineando che i problemi organizzativi, di personale e procedurali, fossero intrinsecamente connessi «alla scarsa conoscenza che le amministrazioni pubbliche hanno circa la propria produttività»[11]. Unitamente a questa prospettiva c'è anche la presa di coscienza di un modello di "efficienza-funzionalità" fondato sulla priorità delle identificazioni delle funzioni, dei compiti da svolgere, e solo successivamente sulla dimensione dell'organizzazione e della sua dotazione in termini di personale. [12]

Nell'analisi di questo mutamento di prospettiva mirante a conferire maggiore efficienza, flessibilità e orientamento ai risultati all'amministrazione pubblica

---

pubblico. La nuova frontiera delle performance, in Rirea Aziende – Studi e ricerche di Economia Aziendale, 2015, pp. 312 ss.

[10] C. FRANCHINI, *Giannini legislatore*, in Riv. trim. dir. pubbl., fasc.4, 2000, p. 1277. In particolare, nel Rapporto Giannini, si delineò un dettagliato schema di riforma integrale della pubblica amministrazione, suddiviso in quattro sezioni - oltre all'introduzione e alle conclusioni - ognuna delle quali affrontava specifiche questioni relative alle pratiche amministrative, alla tecnologia, al personale e al riordinamento dei poteri centrali. Nel dettagliare tali argomenti, si svolse un'analisi critica della situazione esistente seguita da una sezione prevalentemente orientata alla proposta, in cui furono delineate le linee guida per la riforma dell'intero sistema amministrativo. Questo approccio si distinse per la sua vastità di vedute e per la sua attenzione sia ai problemi pratici che alle soluzioni innovative, riflettendo un impegno sostanziale nella ricerca di miglioramenti tangibili nell'ambito della pubblica amministrazione. Si tratta di una tesi che, all'interno del Rapporto, mira a promuovere un progetto di rinnovamento radicale e a invertire l'orientamento tradizionalmente fondato sulla centralità della burocrazia. In argomento, si rinvia alle considerazioni svolte nel lavoro di G. D'AURIA, *Giannini e la riforma amministrativa*, in Riv. trim. dir. pubbl., fasc.4, 2000, p. 1211.

[11] M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazioni dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione Pubblica, 1979, pp. 5 ss. Nello specifico, il Rapporto pone in evidenza due accezioni del termine "produttività": la prima si riferisce alla produzione di beni o servizi da parte di un singolo lavoratore in un determinato periodo di tempo, mentre la seconda riguarda gli indicatori di efficacia ed efficienza. Alcune amministrazioni statali hanno tentato di misurare e migliorare la produttività, ma spesso le misurazioni risultano elementari. Si deve affrontare una triplice difficoltà: alcune attività sono difficili da misurare, c'è confusione tra produttività lavoro ed efficienza, e gli strumenti per incentivare la produttività sono eterogenei e spesso empirici. Ad esempio, i carichi di lavoro non possono essere considerati indicatori di produttività, ma talvolta vengono erroneamente presentati come tali. Gli indicatori di produttività ed efficienza possono essere più sofisticati di quanto si creda, se si considerano parametri qualitativi come la soddisfazione degli utenti. Nonostante le divergenze tra gli esperti, è importante per le istituzioni pubbliche utilizzare questi indicatori, anche se possono essere imperfetti e soggetti a correzioni, al fine di non essere inferiori alle organizzazioni private.

[12] M. S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in Amm. Civ.,II, 3, 1959, pp. 11 ss.

ISSN 2036-7821

nell'attuale scenario socio-economico, si rileva l'importanza di discernere due distinti stadi evolutivi all'interno del quadro normativo italiano classificabili nelle riforme agli inizi degli anni 90 e le riforme successive degli anni 2000.

Le riforme che hanno caratterizzato gli anni Novanta, si sono incentrate sulla creazione di dispositivi giuridici che si articolano su tre fondamentali aree tematiche, conformemente al paradigma del New Public Management: il controllo sulla gestione finanziaria[13], il managerialismo pubblico (nelle sue diverse accezioni) [14] e le conseguenti responsabilità di risultato[15].

[13] M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n.4, 1974, pp. 1263 ss.; vedasi anche M.S. GIANNINI, in *Manuale di diritto amministrativo*, I-II. Nello specifico, il Sistemi di Controllo sulla gestione finanziaria dello Stato, viene inteso quale «verifica di regolarità di una funzione, che presuppone un parametro alla stregua del quale valutare la conformità dell'azione amministrativa e l'adozione di misure conseguenti allo svolgimento del controllo stesso». Tale sistema, sostenuto principalmente dai decreti legislativi n. 29/1993 e n. 286/1999 e dalla Legge n. 20/1994, si focalizza sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, introducendo strumenti di valutazione del risultato complessivo e della gestione delle risorse.

[14] Nel contesto della riflessione sul Public Management, emerge un quadro complesso caratterizzato da diverse definizioni proposte nella letteratura accademica. Tra queste, cinque definizioni principali offrono una panoramica articolata del concetto. La prima definizione, proposta da Perry e Kraemer nel 1983, enfatizza la fusione armonica tra il management generico e le tradizionali preoccupazioni della pubblica amministrazione, come democrazia ed equità. Metcalfe e Richards nel 1987, nella seconda definizione, evidenziano i processi specifici del settore pubblico, che mirano a gestire l'interdipendenza organizzativa e a sistemare l'intera struttura di governance pubblica. Pierre, nel 1995, considera la pubblica amministrazione come il collegamento tra Stato e società civile, sottolineando il suo ruolo bidirezionale nella trasmissione di informazioni e risorse. Clarke e Newman nel 1997, introducono il concetto di "Stato manageriale" associato al managerialismo, enfatizzando le ideologie e le pratiche che ne derivano e il loro legame con un accordo politico emergente. Infine, Koenig nel 1996, analizza la pubblica amministrazione come un sistema sociale che opera secondo principi specifici e che è influenzato dagli sviluppi della società. Queste definizioni riflettono la complessità del public management, evidenziando il suo legame con la politica, la legge e la società civile, e la sua natura intrinsecamente influenzata da valori e ideologie; per un maggior approfondimento sul contenuto in questione si rinvia a G. PERMON, *Dalla nascita del Public Management al Public Performance Management*, in http://docenti.luiss.it, 2017, pp. 1 ss.; G. REBORA, *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*, in Rivista Italiana di Public Management, Vol. 1, n. 1, 2018; sul tema si veda inoltre D.F. KETTL, *The Global Revolution in the Public Administration: Diving Themes, Missing Links*, in Journal of Political Analysis and Management, vol. 16, n. 3, 1997, pp. 446 ss.; G. LADU, *Processi decisionali e controlli di gestione nel settore pubblico*, Riv. dir. fin., fasc.3, 2000, p. 462; quest'ultimo saggio, in particolare, propone un'analisi del concetto di "managerialismo" nell'ambito delle riforme delle pubbliche amministrazioni a livello globale. Tale concetto si focalizza sulle critiche rivolte alle tradizionali gerarchie burocratiche per la presunta loro incapacità di adeguarsi alle nuove esigenze del settore pubblico. L'approccio proposto suggerisce di sostituire l'autorità e la rigidità con la flessibilità, concentrandosi sulla revisione dei processi decisionali e gestionali anziché sulla ristrutturazione delle strutture. In alcuni Paesi, come l'Australia e la Svezia, si privilegia un modello che promuove l'autonomia gestionale dei dirigenti, orientandoli verso la soddisfazione dei bisogni dei cittadini anziché della burocrazia. Al contrario, in altre nazioni, come la Nuova Zelanda e la Gran Bretagna, si adotta una strategia più aggressiva, imponendo ai manager di assumere un ruolo centrale e modificando gli incentivi dei funzionari pubblici per renderli più sensibili alle dinamiche di mercato. Questa prospettiva mira a perseguire l'efficienza attraverso la competizione e l'introduzione di sistemi contabili più stringenti per stimolare i manager a ottimizzare le risorse disponibili.

[15] La responsabilità dirigenziale in Italia costituisce un meccanismo di "accountability" per i risultati conseguiti nell'ambito dell'azione amministrativa, in relazione agli obiettivi prefissati. Tale principio si è consolidato con l'introduzione della distinzione tra le sfere politiche e amministrative. L'origine normativa di tale concetto risale all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 748/1972, successivamente ribadito nei decreti legislativi

ISSN 2036-7821

La centralità dell'efficienza nell'amministrazione pubblica emerge dunque come fulcro di trasformazione, guidata dal paradigma della "New Public Management" (NPM), che abbraccia un'ottica di *governance*[16], distante dal modello burocratico weberiano, e che mira a ottimizzare l'uso delle risorse pubbliche mediante un maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione dei dirigenti, sostenuto da sistemi di valutazione delle performance.[17]

Le successive riforme, avviate agli inizi degli anni Duemila, al fine di incentivare l'efficienza, hanno introdotto restrizioni più rigide, aumentando le sanzioni per la mancanza di produttività e rafforzando il quadro disciplinare, come delineato dalla "riforma Brunetta"[18], con conseguente maggiore responsabilità per i dirigenti.

Tuttavia, tale accresciuta responsabilità ha suscitato una percezione di rischio eccessivo (c.d. paura della firma) aggravata da fattori quali l'abuso di ufficio e la responsabilità amministrativa, contribuendo a instaurare un clima di immobilismo burocratico, noto anche come burocrazia difensiva. [19]

29/1993 e 165/2001, quest'ultimo noto come Testo Unico del pubblico Impiego; per una maggior disamina sull'argomento si veda L. TORCHIA, *La responsabilità dirigenziale*, Padova, Cedam, 2000; S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1, 2015, pp. 53-67; C. CELONE, *La responsabilità dirigenziale fra Stato e d enti locali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

[16] Il concetto di "Governance" emerge come un termine poliedrico, frequentemente adoperato nell'ambito dell'economia e della scienza politica, specialmente in contrasto con il concetto di "Government". Mentre quest'ultimo sottolinea la centralità delle istituzioni responsabili nell'attuazione delle politiche, la Governance richiama l'idea di una pluralità di attori coinvolti nel processo decisionale. La Governance implica dunque un sistema complesso che coinvolge istituzioni, attori sociali e organizzazioni private nella definizione e nell'attuazione delle politiche, con l'obiettivo di suscitare un coinvolgimento attivo dei cittadini; sul tema D. U. GALLETTA, *Trasparenza e Governance amministrativa nel diritto europeo*, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., fasc.2, 2006, p. 265; D. CEPIKU, *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della pa?*, Maggioli Editore, 2005, pp. 106 ss. ; F. BASILICA, *La Public Governance in Europa*, in Funzione pubbl., 2004/3, p. 22.; G. COGLIANDRO, *Ruolo della "Governance" e politiche di inclusione*, in Funzione pubbl., 2003/2-3, p. 50; Sui concetti di Governance e Government si rinvia peraltro a R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2002, in particolare p. 193 ss., riprese anche nella 2ª ediz. del 2005.

[17] R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana - Studi - La giuridificazione*, Firenze University Press, 2017, p. 461.

[18] La riforma Brunetta si riferisce a una serie di disposizioni normative promulgate tra il 2008 e il 2009 che incidono sulle dinamiche operative della pubblica amministrazione italiana. Queste misure sono state promosse da Renato Brunetta, che all'epoca ricopriva la carica di Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. In particolare si sottolinea il d.lgs. n. 150/2009, mod. succ. dalla L.124/2015 (e i decreti attuativi d.lgs. 74 e 75 del 2017), finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

[19] S. BATTINI, F. DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.1, 2019, p. 293; il presente studio delinea un'analisi approfondita sulla nozione di amministrazione difensiva, la quale trova le sue origini nell'affine fenomeno della medicina difensiva. Quest'ultima si caratterizza per l'adattamento delle cure prestate da parte del medico, il quale, prevedendo il rischio di responsabilità legale, modifica tali cure in eccesso o in difetto rispetto alla prassi comune. Parimenti, l'amministrazione difensiva si manifesta attraverso un adattamento delle decisioni degli amministratori finalizzato alla protezione individuale dai rischi, sia di natura patrimoniale che non patrimoniale, emersi dall'analisi del funzionamento dell'amministrazione pubblica italiana. Tale fenomeno è direttamente correlato a una carenza di responsabilità e

ISSN 2036-7821

La "paura della firma" rappresenta una dicotomia intrinseca al ruolo del dirigente, il quale, pur formalmente "adottando i provvedimenti", assume decisioni anche di natura privatistica, specialmente in materia di relazioni lavorative o contrattuali. Questo fenomeno riflette quella che è comunemente definita come "solitudine della dirigenza", che può risultare attenuata in presenza di collaboratori/funzionari validi e competenti.[20]

Al fine di affrontare la suddetta questione, il legislatore ha proposto due innovazioni nel quadro della responsabilità amministrativo-contabile, come delineato nell'articolo 21 del decreto legislativo numero 76 del 2020: una con natura definitiva e l'altra di carattere temporaneo, limitando la responsabilità amministrativa ai casi di dolo e riservando la responsabilità penale alle violazioni esplicite delle normative vigenti. [21]

Tali interventi sono stati considerati necessari dalla Corte costituzionale proprio in ragione del fatto che «paura della firma e burocrazia difensiva si tradurrebbero, in quanto fonte di inefficienza e immobilismo, in un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente».[22]

La questione della responsabilità rimane dunque cruciale per i futuri riformatori, collocandosi in un contesto sociale che richiede un equilibrio delicato tra il controllo dell'amministrazione e la necessità di discrezionalità nell'adattarsi alle circostanze mutevoli.

---

di meccanismi sanzionatori, spesso attribuita all'inadeguato e inefficace esercizio della funzione amministrativa. Questo squilibrio crea un contesto di incentivi disallineati: i funzionari pubblici dimostrano una maggiore preoccupazione per i controlli di legalità, trascurando invece quelli volti all'efficienza. È dunque evidente che l'amministrazione difensiva trae vantaggio sia dalla presenza del primo timore che dall'assenza del secondo. Sul punto si veda inoltre S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2, 2023, p. 735; A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M. P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, *«Burocrazia difensiva»: cause, indicatori e rimedi*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2021, pp. 1295 ss; M. CAFAGNO, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in Dir. amm., 2020, pp. 35 ss.;. G. BOTTINO, *La burocrazia "difensiva" e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in An. giur. econ., 2020, pp. 117 ss; S. BATTINI e F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2019, pp. 293 ss.; B. TONOLETTI, *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2019, pp. 77 ss.; G. BOTTINO, Rischio e responsabilità amministrativa, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e burocrazia difensiva*, in Dir econ., 2017, pp. 625 ss.; A. POLICE, *Il principio di responsabilità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), Studi sui principi di diritto amministrativo, Giuffrè, 2012, pp. 195 ss.

[20] M SACCONI, F. VERBARO, *1993. Il tentativo reinventare lo Stato. Attualità e prospettive di una riforma*, in Edizioni Studium, Roma, 2023, p. 122.

[21] A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M. PILADE CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.4, 2021, p. 1295.

[22] S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc.2, 2023, p. 735; Corte Cost. n. 8 del 2022, su cui S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in Giorn. dir. amm., 2022, pp. 494 ss.; G. BOTTINO, *Il conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza come causa della "burocrazia difensiva", la responsabilità penale per "abuso d'ufficio" come paradigma*, in Lav. p.a., 2022, pp. 242 ss.

ISSN 2036-7821

Parallelamente al tema della responsabilità, la "gestione dei mezzi finanziari" ha guadagnato una posizione centrale nel contesto delle riforme istituzionali, diventando un paradigma essenziale per l'azione amministrativa, in un quadro caratterizzato da una costante ricerca di soluzioni e da una crescente complessità normativa, che evidenzia una sfida costante nel bilanciare i principi della separazione politica e della convergenza economica, spesso generando conseguenze non previste che continuano a influenzare il panorama del riformismo burocratico.
La suddetta dinamica, influenzata dai vincoli finanziari imposti dall'Unione Europea, ha manifestato una profonda influenza sulle costituzioni nazionali (c.d. europeizzazione), operando una riconfigurazione dei loro equilibri di potere e ridefinendo le dinamiche di governo economico sia a livello nazionale che europeo. Tale processo ha altresì progressivamente rivelato le sfide incontrate dai governi nel conciliare le diverse componenti, affidando essenzialmente alla pubblica amministrazione, e in particolare all'amministrazione "finanziaria" statale, la definizione di strumenti e pratiche di gestione finanziaria, che costituiscono pilastri fondamentali per la formulazione delle politiche pubbliche, e conseguentemente esercitando una sorta di "forza condizionante".[23]
Questo cambio di paradigma non poteva e non può prescindere, infatti, dal perseguimento delle regole di finanza pubblica imposte dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e, in ambito nazionale, dal rispetto della regola "aurea" del principio di pareggio (*rectius*: equilibrio) [24] di bilancio introdotto in Costituzione, in recepimento delle linee di indirizzo fornite, al livello europeo, dal *Fiscal Compact*[25].

[23] E. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 14.

[24] G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio del bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in Corte Costituzionale. Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria, Milano, 2019, pp. 241 ss. Con legge costituzionale n.1/2012, novellando gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., è stato quindi introdotto in costituzione la regola aurea "dell'equilibrio" di bilancio tra entrate e spese nel rispetto con quanto disposto dagli accordi internazionali e delle regole dell'Unione Europea in materia economico-finanziaria. Il testo costituzionale parla di "*equilibrio*" di bilancio, termine che (rispetto a quello di "*pareggio*") ha una connotazione più elastica e dinamica, correlandolo a un vincolo di sostenibilità nel tempo del debito di tutte le p.a (c.d. principio di gestione della politica economica nazionale), nel rispetto dei parametri comunitari contenuti nel Patto di Stabilità e Crescita e nel Fiscal compact. Il principio di equilibrio è stato inoltre definito come "lo strumento per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale", anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti tra Stato e autonomie speciali nei futuri esercizi (C. Costituzionale 188/2016 e n. 155/2015). Per la Corte costituzionale (sentenza n. 133/2016), l'enunciazione del principio di equilibrio nell'art. 81 (tra entrate e spese), e nell'art. 97 cost. (bilancio e sostenibilità del debito) si risolve nel "criterio di economicità", secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse. Tale criterio è simmetrico rispetto "all'equilibrio di bilancio", legato all'andamento del ciclo economico; la sua valutazione, pertanto, deve svolgersi in riferimento a un arco temporale sufficientemente ampio, tale da consentire la realizzazione degli obiettivi in una situazione di debito sostenibile e di tendenziale "armonia" fra entrate e uscite.

[25] Per un'accurata ricostruzione degli eventi che hanno portato all'adozione del Fiscal Compact si veda. A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal*

ISSN 2036-7821

L'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito diventano quindi parametri fondamentali della gestione amministrativa, vincolando le decisioni organizzative e operative delle singole amministrazioni. La legge costituzionale sancisce che gli Stati membri adottino nella loro legislazione nazionale il principio del bilancio in pareggio e si impegnino per ridurre automaticamente il debito pubblico.
L'insieme di queste disposizioni costituzionali crea un legame stretto tra gli obiettivi di finanza pubblica a livello europeo e le attività quotidiane delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale. Inoltre, viene introdotto il concetto di economicità come criterio determinante per valutare l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, implicando un'attenzione particolare alla riduzione dei costi e al risparmio gestionale. La *Spending Review* diventa uno strumento fondamentale per valutare le politiche pubbliche e individuare possibili aree di risparmio, anche se è importante distinguere tra una revisione della spesa che mira a valutare l'efficacia dei programmi e una che si limita a tagli lineari di spesa.
La legislazione europea impone dunque una serie di limitazioni alla sovranità nazionale riguardo alla politica economica e alla gestione dei bilanci pubblici, con rilevanti impatti sugli assetti costituzionali nazionali.[26] Questo scenario, ha generato l'urgente necessità di adottare un linguaggio contabile omogeneo, derivante

Compact, in Dir. Un. Eur., fasc.2, 2012, p. 323.; L. S. ROSSI, *"Fiscal Compact" e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in Dir. Un. Eur., fasc.2, 2012, p. 293; M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 159 ss.; in particolare, il Fiscal compact, firmato il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013 è il nuovo Patto di bilancio che 25 paesi Stati dell'Unione (ad eccezione di Regno Unito, Croazia e Repubblica Ceca) si sono impegnati a rispettare per garantire la stabilità finanziaria dei rispettivi Paesi e dell'Unione nel suo complesso; il Patto contiene una serie di regole, chiamate *regole d'oro*, che sono vincolanti nell'UE per il principio del pareggio di bilancio cioè l'equilibrio tra entrate e uscite; tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL; per gli Stati che come l'Italia hanno un debito pubblico eccessivo è anche previsto l'obbligo di rientrare verso il tetto del 60% del Pil al ritmo di 1/20 l'anno per la parte eccedente. Esso «si inserisce all'interno di un quadro stratificato di disposizioni europee in cui vanno annoverati il Patto Europlus del marzo 2011, il gruppo di 5 regolamenti e una direttiva del 2011, denominato Six Pack, i due regolamenti del giugno 2013, noti come il Two Pack». Il 26 aprile 2023, inoltre, la Commissione ha presentato nuove proposte legislative per riformare le regole di governance economica dell'UE, mirando a rafforzare la sostenibilità del debito pubblico e promuovere una crescita inclusiva. Queste proposte affrontano le lacune nel quadro attuale, considerando la necessità di ridurre il debito pubblico e preparare l'UE per sfide future come la transizione verde e digitale. Le nuove regole agevoleranno riforme e investimenti necessari, riducendo i rapporti debito pubblico/PIL in modo graduale e realistico. La proposta di riforma della governance economica, citando la Presidente della Commissione Europea Von der Leyen, mira a semplificare il quadro normativo, potenziando la titolarità nazionale e migliorando l'applicazione delle norme, il tutto fondato su un ampio processo di consultazione. Questo implicherà un'analisi approfondita dell'adeguamento delle disposizioni normative interne relative alla contabilità e alla finanza pubblica, partendo dal livello costituzionale fino alla normativa di rango inferiore, compresa la legislazione ordinaria e le disposizioni regolamentari.

[26] G. L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in Rivista di Diritto Internazionale, fasc.1, 2014, p. 5; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in Federalismi.it, Fasc. n. 4/2012, p. 2; DI PAOLA BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i «riflessi» sugli ordinamenti nazionali*, in Federalismi.it, Fasc. n. 23/2012, p. 2.

ISSN 2036-7821

dall'armonizzazione dei molteplici sistemi contabili in uso presso le varie amministrazioni pubbliche, al fine di indirizzare l'attività pubblica verso una fornitura ed un utilizzo efficiente delle risorse finanziarie. [27]

L'utilizzo e la gestione delle risorse pubbliche assume dunque una natura "strumentale" e costituisce il fulcro dell'organizzazione amministrativa in una prospettiva "dinamica" per il perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica. In questo contesto, l'amministrazione, assimilabile ad un "macchinista", promuove l'operatività della macchina statale alimentandone l'azione con dedizione e competenza.[28]

Nel nuovo contesto delineatosi dopo la riforma del 2012, l'equilibrio di bilancio diventa dunque "prodromico"[29] al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa, attraverso l'ottimale rapporto tra efficienza ed equità in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti pubblici è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'UE.

In conclusione, sebbene la connotazione aziendalistica dell'amministrazione di risultato abbia sollevato preoccupazioni e perplessità riguardo i possibili impatti (e riflessi) sulla legalità dell'attività amministrativa, la Pubblica Amministrazione, tuttavia, deve comunque attenersi ai fini e ai limiti stabiliti dalla legge. E se il "risultato" si conforma ai dettami della normativa che regola il potere e il procedimento amministrativo, esso diventa il fondamento della legittimità (di un potere pubblico)[30], sia a livello costituzionale che normativo, definendo e delimitando l'ambito d'azione e motivando l'esistenza di tale disposizione "alle esigenze del caso

[27] L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in Federalismi.it, Fasc. n. 2/2014; F. CONTE, *L'evoluzione dei principi contabili nazionali nella prospettiva di riforma del PNRR*, in Federalismi.it, Fasc. n. 20/2021; M SACCONI, F. VERBARO, *1993. Il tentativo reinventare lo Stato. Attualità e prospettive di una riforma*, in Edizioni Studium, Roma, 2023, pp. 63 ss.; in particolare, nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), «viene individuato l'obiettivo di dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unificato di contabilità economico-patrimoniale in modalità "accrual". Tale impostazione contabile riveste un'importanza fondamentale per ottimizzare la gestione del patrimonio pubblico, garantendo un registro uniforme e completo del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), ha promosso, a tal fine, tre distinti progetti volti a identificare le azioni necessarie: il coordinamento delle iniziative di riforma contabile mediante l'istituzione di un nuovo modello di governance; l'armonizzazione dei differenti sistemi contabili attraverso un processo di convergenza verso un insieme standardizzato di normative; la formulazione di un quadro concettuale unificato per l'intero settore pubblico italiano; l'elaborazione di un nuovo piano dei conti uniforme per le pubbliche amministrazioni, in linea con le migliori prassi internazionali; la consapevolezza dei requisiti basilari in termini di informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria necessari per l'efficace implementazione della riforma contabile».

[28] A. D'ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 11.

[29] Corte cost. 29 novembre 2017 n. 247, in Giur. cost., 2017, pp. 28 ss.

[30] S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in www.l'amministrativista.it, 2023, p. 416.

ISSN 2036-7821

di specie". [31] Ciò avviene sia in base al principio di buon andamento sancito dall'articolo 97 della Costituzione, sia in virtù del principio di sussidiarietà enunciato nell'articolo 118, i quali, fungono da parametro imprescindibile per valutare la legittimità e l'efficienza dell'operato amministrativo. [32]
In questi termini *"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"*.[33]

3. Il principio di "Risultato" nel nuovo Codice dei contratti pubblici.

Il principio di risultato è stato oggetto di approfondito interesse da parte della "dottrina amministrativistica"[34], e, nonostante le preoccupazioni riguardo al rischio di relegare l'amministrazione di risultato ai margini del "dibattito teorico"[35], il recente Codice degli appalti, evidenzia una chiara inversione di tendenza, rinforzando tale principio come criterio "prioritario" per l'esercizio del potere discrezionale e per valutare la "responsabilità"[36] del personale coinvolto nelle procedure di appalto pubblico.[37]
Appare evidente la crescente esigenza da parte del legislatore nel dare concretezza e coerenza all'azione amministrativa attraverso l'adozione di principi "precettivi e operativi" che fungono da cornice normativa "ordinante e nomofilattica" [38] volta a «favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica)» [39].
L'obiettivo è chiaro: garantire che l'affidamento e l'esecuzione dei contratti avvengano nel minor tempo possibile, mantenendo al contempo il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; tale adempimento si concretizza nell'imperativo di rendere l'azione amministrativa efficiente e tempestiva, affinché

---

[31] F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, in Enc. Del Dir. (VI agg.), Milano, 2002, p. 10.
[32] F. LOGIUDICE, *Buon andamento e risultato: parametri dell'azione amministrativa*, in www.altalex.com , pp. 1 ss.
[33] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 33.
[34] M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del Convegno Palermo 28-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2004.
[35] S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati »?*, in Giorn. dir. amm., 2004, p. 941.
[36] Sul tema della responsabilità nel codice degli appalti pubblici, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a M. GERARDO, *I principi e le responsabilità nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Tecniche rivolte a vincere la c.d. "pura della firma"*, in Rassegna Avvocatura dello Stato, 2023.
[37] E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, Diritto Amministrativo, fasc.4, 2023, p. 829.
[38] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 17.
[39] TAR Catania, sez. III, 12.12.2023, n. 3738.

ISSN 2036-7821

«la sua condotta non solo sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale»[40].

La giurisprudenza ha svolto un ruolo cruciale nel processo di sviluppo concettuale dell'amministrazione di risultato, consentendo una disamina più approfondita dei suoi aspetti salienti e delle sue implicazioni nell'attuale contesto di riferimento. Questa evoluzione può essere analizzata attraverso diverse fasi distintive, ciascuna delle quali ha contribuito al progressivo chiarimento e alla definizione dei confini concettuali e delle dimensioni operative di tale principio nel panorama giuridico italiano.

Originariamente, "la giurisprudenza"[41] ha cominciato ad esaminare l'idea di amministrazione di risultato fin dagli anni '60, ma è stato solo verso la fine degli anni '90 che i criteri di efficienza ed efficacia hanno assunto un ruolo centrale nell'analisi e nella valutazione dell'attività amministrativa, particolarmente in seguito a significative riforme legislative che hanno posto maggiore enfasi sui risultati conseguiti. Questo approccio, orientato a criteri di natura più economica ed efficientista, è stato riconosciuto da diverse pronunce giurisdizionali, seppur ancora in assenza di un completo supporto teorico e dottrinale.[42]

Successivamente, agli inizi del decennio scorso, "ulteriori sentenze"[43] del giudice amministrativo hanno contribuito ad ampliare questa prospettiva, riconoscendo che l'attività amministrativa deve essere valutata non solo per la conformità normativa,

---

[40] S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Bologna, 1983, p. 80; ulteriori contributi in tema di principio risultato S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in www.l'amministrativista.it , 2023; A. CIOFFI, *Prima lettura del nuovo dei Contratti e dei suoi tre principi fondamentali*, in www.apertacontrada.it, 1, 2023; A. M. CHIARELLO, *Una nuova cornice dei principi per i contratti pubblici*, in Dir. Econ., 1, 2023; M.A. SANDULLI, *Prime Considerazioni sullo schema del Nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.l'amministrativista.it, 2022; M. DI RIENZO, A FERRARINI, *Quando l'integrità abdica all'etica del risultato. I principi di "risultato" e "fiducia" nello schema del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.spazioetico.com, 2022.

[41] T.A.R. Piemonte, Sez. I, 8 giugno 2010, n. 2727.

[42] M. R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in Federalismi.it, Fasc. n. 9/2024, pp. 214 ss; in particolare si fa riferimento alle sentenze del TAR Campania, Napoli Sez. V, n. 7428/2006 e la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5938/2008: la prima sentenza esamina l'amministrazione dei risultati nei rapporti tra enti pubblici, evidenziando l'obbligo di operare per risolvere i problemi anziché litigare in tribunale. Questo principio, definito autonomo, imponeva alle Amministrazioni pubbliche di agire con efficacia per soddisfare le esigenze della cittadinanza; la sentenza del Consiglio di Stato, invece, pur posizionando il risultato al di fuori dei parametri di controllo di legittimità, sottolineava la necessità di ampliare il sindacato giurisdizionale amministrativo, considerando l'interconnessione tra attività amministrativa e aspetti economico-finanziari. Nonostante vi siano stati segnali di un possibile sviluppo normativo in questa direzione, tale evoluzione è rimasta ancora incompleta, e l'aspetto economico dell'attività amministrativa rimaneva fuori dall'oggetto del sindacato di legittimità.

[43] T. A. R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 maggio 2019, n. 2616; T. A. R. Campania, Sez. VII, 28 luglio 2014, n. 4339; T. A. R. Lombardia, Milano, Sez. III, 8 giugno 2011, n. 1428.

ISSN 2036-7821

ma anche per il raggiungimento degli "risultati-obiettivi" prefissati riconoscendo la stretta connessione tra l'interesse legittimo e il conseguimento del bene della vita. [44] Recentemente, attraverso diverse pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) e del Consiglio di Stato, è stato ulteriormente delineato il concetto di risultato nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Questo principio è finalizzato a garantire che l'affidamento e l'esecuzione dei contratti avvengano nel minor tempo possibile e con il "miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo"[45] nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza evitando nel contempo di imporre un eccessivo onere sull'esercizio della discrezionalità amministrativa, particolarmente nei contesti delle commesse pubbliche.[46] Tale adempimento si concretizza nell'imperativo di superare "gli eccessivi formalismi procedurali"[47], privilegiando "la sostanza"[48], quale "criterio orientativo"[49] per garantire "la qualità della prestazione"[50] e il conseguimento del miglior risultato possibile, considerato come "valore dominante"[51] nel perseguimento del pubblico interesse. Per conseguire questo obiettivo, che include anche l'aspetto della "virtuosità", è fondamentale selezionare operatori che dimostrino, fin dalle fasi iniziali della competizione, un elevato livello di impegno e competenza;[52] questo approccio mira a garantire che «la condotta non

[44] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 36. In ambiti come gli appalti, "il risultato ideale" è l'affidamento del contratto alle migliori condizioni per l'interesse pubblico, ma può anche includere la mancata aggiudicazione o la risoluzione del contratto se ciò è più vantaggioso. Il giudice amministrativo dovrà pertanto assicurare che l'azione amministrativa sia orientata al risultato e sia coerente con le procedure, evitando prassi inutili, poiché la legittimità dell'azione si basa sul raggiungimento del risultato previsto dalla legge.

[45] Consiglio di Stato, sez. III, 15.11.2023 n. 9812.

[46] M. GIUSTINIANI, A. PACCIONE, *I principi della nuova contrattualistica pubblica: una riforma per un cambio di prospettiva*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, A. NAPOLEONE (a cura di), *I Nuovi Contratti Pubblici. Analisi ragionata del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs 36/2023)*, Dike Giuridica, 2023, p. 6; in particolare, la concorrenza e la trasparenza nel contesto degli appalti pubblici assumono una valenza strumentale piuttosto che meramente finale, poiché sono concepite come mezzi per raggiungere il risultato desiderato. La concorrenza è interpretata come una competizione finalizzata a garantire all'ente pubblico l'acquisizione delle migliori prestazioni al miglior prezzo possibile sul mercato. Questo paradigma rappresenta un ribaltamento prospettico rispetto a una concezione della concorrenza come fine a sé stessa. Similmente, la trasparenza è vista come un'opportunità per assicurare una corretta applicazione delle norme del Codice, rendendo l'operato dell'amministrazione pubblica pienamente "verificabile". Questo approccio enfatizza la responsabilità delle amministrazioni per i risultati conseguiti, promuovendo un maggiore livello di efficienza e responsabilità nell'ambito degli appalti pubblici.

[47] TAR Trento, 15.11.2023 n. 181.

[48] TAR Napoli, 15.01.2024 n. 377.

[49] TAR Napoli, 25.03.2024, n. 1910.

[50] Consiglio di Stato, sez. III, 29.12.2023 n. 11322.

[51] Consiglio di Stato, sez. V, 27.02.2024 n. 1924.

[52] TAR Catania, 12.12.2023 n. 3738.

ISSN 2036-7821

solo sia legittima, ma anche che essa sia adeguata al raggiungimento del risultato finale»[53].

Il risultato si configura essenzialmente come «l'interesse pubblico orientato alla realizzazione dell'opera pubblica, all'espletamento del servizio e al conseguimento della fornitura»[54]. In tal modo, nonostante alcune critiche[55], si evidenzia come non vi sia alcuna incompatibilità (o antinomia) tra il perseguimento del risultato e il principio di legalità, in quanto quest'ultimo, non solo conferisce "rilevanza giuridica" al risultato amministrativo, ma viene anche rafforzato e completato dalla concreta attuazione degli obiettivi prefissati quale "parametro di legittimità".[56] La conformità alla legalità diviene dunque prodromica al conseguimento del risultato, rendendo l'azione amministrativa non solo legittima, ma anche efficiente ed efficace, in un'ottica di pieno rispetto e valorizzazione dell'interesse pubblico; quest'ultimo si impone come parametro guida per l'interpretazione e l'applicazione di tutte le altre disposizioni del codice nonché come criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione del caso concreto.

Il principio del risultato contribuisce dunque a completare il quadro normativo vigente «ampliando l'ambito del controllo giurisdizionale piuttosto che restringerlo»[57] promuovendo un'azione amministrativa efficiente e tempestiva.

Nel quadro delineato, il principio del risultato emerge come un elemento chiave, superando il mero aspetto dell'economicità e orientandosi invece verso la soddisfazione dei bisogni assegnati per legge alle singole amministrazioni, con lo scopo primario di generare un beneficio tangibile per la collettività.[58]

Questa visione più ampia del risultato comprende la capacità di generare valore aggiunto tramite l'interazione con diversi interessi pubblici incorporando una vasta gamma di obiettivi pubblici, tra cui la sostenibilità ambientale, sociale e la

---

[53] S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983, p. 80; ulteriori contributi in tema di principio risultato S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in www.l'amministrativista.it , 2023; A. CIOFFI, *Prima lettura del nuovo dei Contratti e dei suoi tre principi fondamentali*, in www.apertacontrada.it, 1, 2023; A. M. CHIARELLO, *Una nuova cornice dei principi per i contratti pubblici*, in Dir. Econ., 1, 2023; M.A. SANDULLI, *Prime Considerazioni sullo schema del Nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.l'amministrativista.it, 2022; M. DI RIENZO, A FERRARINI, *Quando l'integrità abdica all'etica del risultato. I principi di "risultato" e "fiducia" nello schema del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.spazioetico.com, 2022.

[54] B. MEROLA, S. PERONGINI, *Il principio di concorrenza nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in AA.VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 59.

[55] Sul punto A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, pp. 40 ss.

[56] B. MEROLA, S. PERONGINI, *Il principio di concorrenza, op. cit.*, p. 62.

[57] Consiglio di Stato, sez. III, 26.03.2024 n. 2866.

[58] M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in Annuario AIPDA 2002, Milano, Giuffrè, 2003, p. 109; E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, Diritto Amministrativo, Fasc. n. 4/2023, p. 829.

ISSN 2036-7821

promozione della democrazia; pertanto, lo "sviluppo sostenibile"[59] si configura come un imperativo al quale l'attività amministrativa deve mirare nel proprio operare.[60]
A testimonianza dell'impatto significativo della regola del risultato sull'intero tessuto normativo del Codice, si possono individuare due elementi salienti quali "l'ancillarità" del principio di concorrenza (o accesso al mercato) e il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, che enfatizzano l'obiettivo finale anche a discapito della concorrenza, qualora ciò si renda necessario per preservare l'equilibrio contrattuale.[61]
In considerazione del contesto normativo e giuridico delineato, il principio di "nuova"[62] formulazione assume un'importanza che va oltre la mera dimensione

[59] La Conferenza delle Nazioni Unite svoltasi a Stoccolma, Svezia, nel 1972, ha segnato un momento fondamentale nell'emanazione del concetto di sviluppo sostenibile. Pur non affrontando integralmente l'interazione tra le questioni ambientali e lo sviluppo, ha posto in evidenza la necessità di rivedere le politiche di sviluppo economico, invitando tutti i paesi a livello mondiale a rafforzare le politiche di gestione ambientale nelle decisioni di investimento. Successivamente a tale evento, si sono verificati avanzamenti significativi nelle evoluzioni istituzionali relative alla protezione ambientale. In particolare, nel periodo successivo alla Conferenza di Stoccolma, tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta, un'organizzazione internazionale nota come Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (WCED) ha prodotto un Rapporto sullo sviluppo umano intitolato "*Our Common Future*", documento finale della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, istituita sotto l'egida dell'ONU nel 1983 e presieduta da Gro Harlem Brundtland. Tale rapporto rappresenta il primo documento a delineare in modo completo il concetto di sviluppo sostenibile. All'interno dei suoi dodici capitoli, il Rapporto ha condotto un'analisi esaustiva e fornito una panoramica dettagliata delle condizioni globali, comprendenti lo sviluppo e la struttura socio-economica, il deterioramento ambientale, la crescita demografica, la povertà, la situazione politica, i conflitti armati e altri temi correlati. Inoltre, ha introdotto e definito il concetto di sviluppo sostenibile come un processo dinamico di cambiamento volto a garantire che lo sfruttamento delle risorse, gli investimenti, lo sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano in sintonia non solo con le esigenze presenti, ma anche con quelle future. Sul tema M. MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in Dir. econ. (Il), 2015, pp. 49 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), Diritto dell'ambiente, Torino, 2015, pp. 175 ss.; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2016; M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016; per un inquadramento giuridico al livello internazionale ed europeo si veda P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; F. VETRO', *Sviluppo sostenibile, Transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.1, 2022, p. 53; F. CONTE, *La finanza sostenibile: limiti e profili evolutivi*, in Federalismi.it, Fasc. n. 33/2022.

[60] S. ROSSA, *Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, CERIDAP – Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche, Fasc. n. 4/2022, p. 65; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2021, p. 179.

[61] E. GUARNIERI, *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, Bologna, BUP, 2022. ; F. LIGUORI e P. LA SELVA, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, in Ceridap, 2023, n. 3, 44 ss.; B. MARCHETTI, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici: prime osservazioni*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Firenze, Passigli Editori, 2024; M. MACCHIA, *Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti*, in M. MACCHIA (a cura di), *Costruire e acquistare*, Giappichelli, 2024, pp. 9-10.

[62] E. GUARNIERI, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, Diritto Amministrativo, fasc.4, 2023, p. 829; nello specifico, l'autore esamina attentamente il concetto di "risultato" nell'ambito degli appalti pubblici, contestualizzandolo nel quadro più ampio della contrattualistica

ISSN 2036-7821

giuridica, abbracciando anche un aspetto "culturale"[63], finalizzato a promuovere una maggiore libertà d'iniziativa e auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, cercando di superare le persistenti preoccupazioni di "sburocratizzazione" e di "semplificazione" dell'organizzazione e dell'attività pubblica.

Nel mercato dei contratti pubblici, il concetto di risultato non si limita alla selezione del miglior operatore nel pieno rispetto delle regole di concorrenza, con modalità trasparenti, semplici e celeri, in conformità al principio del buon andamento, bensì si estende alla realizzazione dell'opera o alla prestazione del servizio nei tempi previsti, garantendo altresì il rispetto dell'equilibrio contrattuale per tutta la durata del contratto. Il principio del risultato si integra dunque in modo imprescindibile con il principio della fiducia, configurandosi come elemento cardine per l'attribuzione del potere nel settore dei contratti pubblici, così come delineato dall'articolo 2 del Codice dei contratti pubblici; soltanto una stazione appaltante che goda della necessaria fiducia del sistema, senza pregiudiziali sospetti, sarà in grado di raggiungere i propri obiettivi e rispettare il principio del buon andamento previsto dall'art. 97 della Costituzione.[64] Il potere, dunque, trova la propria legittimazione nella fiducia riposta nella legittimità, trasparenza e correttezza dell'azione dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.[65]

La fiducia strutturata dal legislatore del codice dei contratti pubblici è concepita per sostenere un sistema complessivo di rapporti basato su forme sempre più ampie di negoziazione, promossa mediante disposizioni che impongono alle stazioni appaltanti l'adozione di misure come la copertura assicurativa dei rischi per il personale, e una diversa definizione (o perimetrazione) del regime di responsabilità.[66]

Il principio di fiducia, inoltre, promuove e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle

---

pubblica. Egli, in particolare, mette in luce come tale concetto non costituisca una novità assoluta nel panorama degli appalti pubblici, perimetrando la sua analisi sia rispetto agli impatti "negativi" che "positivi" della spesa pubblica. L'analisi si propone di superare la mera constatazione dell'orientamento naturale delle amministrazioni pubbliche verso il conseguimento di risultati, attraverso una riflessione ipotetica sulla mancanza di una riforma. Attraverso l'utilizzo di dati economici, si evidenzia l'importanza della spesa pubblica nei contratti pubblici, distinguendo la sua duplice natura: da un lato come strumento di soddisfazione dei bisogni pubblici, e dall'altro come veicolo per la creazione di valore aggiunto, specialmente in ambito ambientale e sociale. L'obiettivo finale è quello di sottolineare il ruolo cruciale dell'appalto pubblico come strumento per l'intervento pubblico nell'economia, volto alla produzione di valore pubblico e al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

[63] F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023, p. 10.

[64] *Ibidem*.

[65] R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il principio della fiducia nell'articolo 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in AA.VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 50.

[66] R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il principio della fiducia*, *op. cit.*, p. 51.

ISSN 2036-7821

scelte relative all'acquisizione e all'esecuzione delle prestazioni, in conformità al principio di risultato.[67]

Incentivare la fiducia costituisce un fattore motivante per il decisore pubblico, poiché l'efficacia delle normative e il loro *enforcement* sono intrinsecamente legate ai rapporti sociali e istituzionali, i quali agevolano comportamenti conformi alla legalità, trasparenza e correttezza, elementi che solo un sistema basato sulla fiducia reciproca può assicurare.[68]

La promozione della leale collaborazione da parte dell'amministrazione rappresenta dunque un elemento fondante di questa disposizione, valorizzando così la capacità dei funzionari di operare entro margini di discrezionalità, orientati al conseguimento dei risultati desiderati, e di adottare iniziative che favoriscano il raggiungimento degli obiettivi pubblici.

Il principio della fiducia, come delineato nell'ambito normativo attuale, segna un chiaro cambio di prospettiva rispetto al passato, dove la logica sottesa a questo principio «è un "motore" di solidarietà e di "cooperazione" tra privati e tra cittadini e pubblica amministrazione»[69], facilitando il raggiungimento di una leva strategica per la ripresa economica e sociale, e contrastando nel contempo fenomeni che tradizionalmente ostacolano l'efficienza amministrativa e il progresso economico, quali la "paura della firma" e la burocrazia "difensiva".

Per mitigare questa prassi burocratica difensiva e promuovere una maggiore autonomia decisionale responsabile, è stata introdotta una "rete di protezione"[70], consistente in scelte normative che valorizzano la "discrezionalità" del funzionario pubblico.

Un esempio di questa tendenza è la riformulazione del reato di abuso d'ufficio, che richiede che l'atto sia adottato in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge e che non lascino margini di discrezionalità. Questo mira a limitare il sindacato penale sulle scelte discrezionali del pubblico ufficiale. Inoltre, è stata introdotta una disposizione transitoria che limita la responsabilità erariale ai casi di dolo e conserva la colpa grave solo per le condotte omissive. Questo riflette l'obiettivo di promuovere il risultato utile nel settore dei

---

[67] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, pp. 49 ss.

[68] R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici*, in Federalismi.it, Fasc. n. 12/2023, p. 274; L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, Dir. amm., n. 2-3, 2015, p. 340.

[69] M. GIUSTINIANI, A. PACCIONE, *I principi della nuova contrattualistica pubblica: una riforma per un cambio di prospettiva*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, A. NAPOLEONE (a cura di), *I Nuovi Contratti Pubblici. Analisi ragionata del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs 36/2023)*, Dike Giuridica, 2023, p. 11.

[70] R. URSI, *La "trappola della fiducia" nel Codice dei contratti pubblici*, in Diritto e Conti, Fascicolo 1, 2024, pp. 12 ss.; V. TANGO, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in ispecie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Roma, 1899, p. 205.

ISSN 2036-7821

contratti pubblici, contrastando sia l'ampio sindacato del giudice penale sia la responsabilità amministrativa.

L'obiettivo di promuovere la fiducia e l'autonomia decisionale pubblica si accompagna alla revisione della nozione di "colpa grave", circoscrivendo la responsabilità amministrativa a dei casi specifici riconducibili alla violazione di disposizioni o regole di condotta previste dalla legge, specificando che non costituisce tale colpa la violazione o l'omissione derivante dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. Questa precisazione rappresenta un'inclusione significativa nel panorama normativo, indicando un chiaro intento di fornire orientamenti per la valutazione della responsabilità amministrativa, sebbene siano ancora vigenti alcune "deroghe temporanee" [71] all'imputazione per colpa grave, che potrebbero limitare "la reale autonomia decisionale" [72] a favore di pratiche legalistiche difensive.

Per garantire la fiducia nell'azione amministrativa, è necessario inoltre che gli enti concedenti e le stazioni appaltanti adottino misure concrete, quali la stipula di polizze assicurative per il personale al fine di coprire i rischi, e l'investimento nella formazione professionale dei dipendenti. Questo approccio consente di trasferire il rischio di risarcimento per responsabilità del dipendente a compagnie assicurative, alleggerendo così il carico finanziario per la pubblica amministrazione. Tuttavia, vi sono questioni interpretative relative al divieto di stipulare tali contratti di assicurazione, con disposizioni contrastanti all'interno del quadro normativo. Questa discrepanza richiede un'interpretazione attenta che tenga conto della successione temporale delle leggi e della specificità della disposizione rispetto al principio della fiducia.[73]

Il legislatore, nel contesto della normativa sui contratti pubblici, ha posto la fiducia nell'efficacia dell'azione amministrativa come paradigma del nuovo quadro regolamentare. Tale iniziativa si configura come una riforma sistemica necessaria per sostenere la ripresa economica e rispondere alle esigenze del contesto finanziario europeo.

La fiducia, intrinsecamente collegata all'amministrazione di risultato, è presentata dunque come strumento chiave per contrastare fenomeni di corruzione e

[71] M. MACCHIA, *Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti*, in M. MACCHIA (a cura di), *Costruire e acquistare*, Giappichelli, 2024, pp. 12. In particolare, si evidenzia che non è stata riprodotta la limitata responsabilità erariale prevista dall'articolo 21 del Decreto Legge 76/2020. Il cosiddetto "Decreto semplificazioni" aveva temporaneamente limitato al dolo la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, solo per condotte commissive, mentre per le condotte omissive o l'inattività era prevista la responsabilità sia per dolo che per colpa grave. Questo regime, temporaneamente vigente fino al 30 giugno 2024, ha influenzato il contesto normativo in materia di responsabilità amministrativa, con implicazioni significative per l'interpretazione e l'applicazione delle norme nel settore pubblico.

[72] R. URSI, *La "trappola della fiducia" nel Codice dei contratti pubblici*, in Diritto e Conti, Fascicolo 1, 2024, p.14.

[73] M. MACCHIA, *Costruire e acquistare*, *op. cit.*, p. 11.

ISSN 2036-7821

maladministration, liberando il decisore pubblico da vincoli eccessivi e promuovendo la responsabilità autonoma nell'interesse della collettività. Tuttavia, si pongono interrogativi sulla concreta attuazione di questo principio e sugli eventuali ostacoli che potrebbero limitarne l'applicazione efficace.
In conclusione, l'impostazione sinergica (e integrata) del principio di risultato e della fiducia nel settore degli appalti pubblici, promossa anche dalla recente digitalizzazione, rappresenta un importante cambiamento di prospettiva, che valorizza la capacità delle amministrazioni di perseguire gli interessi pubblici attraverso processi trasparenti, efficienti e sostenibili, enfatizzando una prospettiva più collaborativa anziché conflittuale.
Appare evidente la crescente esigenza da parte del legislatore nel dare concretezza e coerenza all'azione amministrativa attraverso l'adozione di principi orientativi che fungono da strumenti di regolamentazione e interpretazione del quadro normativo per affrontare la complessità e cercare una nuova forma di "semplificazione".[74]

4. L'appalto pubblico elettronico: dalla semplice digitalizzazione all'indispensabile trasformazione digitale nella pubblica amministrazione.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta uno dei temi di maggiore rilevanza nel panorama contemporaneo. Tale rilievo deriva non solo dallo spazio significativo riservatole dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per il rilancio economico del Paese, ma anche dalla diffusa consapevolezza dei benefici che essa comporta in termini di efficienza, trasparenza e prevenzione di condotte illecite. [75] In questo contesto, il nuovo Codice degli Appalti riveste un ruolo centrale in quanto introduce nuove disposizioni che prevedono la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici. Questo approccio mira a una vera e propria transizione digitale, finalizzata a una gestione più efficiente, trasparente ed efficace dei contratti della pubblica amministrazione, garantendo il conseguimento del risultato prefissato nell'interesse pubblico primario.
La digitalizzazione non è un obiettivo o un valore fine a sé stesso, ma uno "strumento" che può facilitare il raggiungimento di obiettivi come efficienza, imparzialità ed efficacia. In quanto tale, essa è idonea a garantire il raggiungimento del risultato cui l'azione della pubblica amministrazione è preposta. L'impulso o *l'incipit* decisivo per l'avvio e l'effettiva implementazione del processo di digitalizzazione nel contesto della contrattualistica pubblica è stato innescato principalmente dall'implementazione dell'*e-procurement*, il cosiddetto "ecosistema nazionale di approvvigionamento"[76], che costituisce "l'architrave infrastrutturale"[77]

[74] F. CINTIOLI, *Il principio del risultato, op. cit.*, p. 2.
[75] A. CORRADO, *I nuovi contratti pubblici, intelligenza artificiale e blockchain: le sfide del prossimo futuro*, in Federalismi.it, Fasc. 19/2023, p. 129.
[76] Articolo 22 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs 36/2023).

ISSN 2036-7821

nella recente riforma del Codice dei contratti pubblici (Dlgs. 36/2023) [78] in linea con gli obiettivi trasversali del PNRR[79].

Queste due importanti riforme hanno catalizzato trasformazioni significative sul piano istituzionale, sociale ed economico, contribuendo in modo sostanziale a promuovere l'efficienza e l'innovazione nella qualità dei servizi pubblici erogati. [80]

In particolare, tale contesto ha spinto numerosi paesi verso l'adozione di "soluzioni tecnologiche dirompenti"[81], in risposta alle sfide emergenti nell'ambito della modernizzazione dell'apparato amministrativo.[82]

---

[77] F. TALLARO, *La digitalizzazione del ciclo dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it , 2023, p. 1.

[78] Sul tema G. M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in Diritto Amministrativo, fasc.4, 2023, p. 723; R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, in Jovene, Napoli, 2022.

[79] La proposta delineata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si focalizza su tre pilastri fondamentali, noti come assi di intervento, che riflettono gli obiettivi condivisi a livello europeo. Questi ambiti includono la digitalizzazione e l'innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. All'interno del contesto delineato dal PNRR, la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici emerge come una "riforma complessa" ma di fondamentale importanza nel promuovere una ripresa economica sostenibile e resiliente, specialmente considerando il contesto post-pandemico che ha richiesto un adeguamento rapido ed efficace delle prassi amministrative. La "complessità" attiene alla "numerosità" delle disposizioni (ben 14) della Riforma, la 1.10, denominata "Riforma delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni", e precisamente: M1C1-69, M1C1-70, M1C1-71, M1C1-73, M1C1-74, M1C1-75, M1C1-84, M1C1-85, M1C1-86, M1C1-87, M1C1-96, M1C1-97, M1C1-98 e M1C1-99. Per un maggior approfondimento sul tema si rinvia a M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in Corriere Giur., 2021, p. 1025; L. FIORENTINO, *Il piano di ripresa. Un'occasione per cambiare l'amministrazione*, in Giorn. dir. amm., 2021, p. 689; C. CONTESSA, *La nuova governance del pnrr e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in Urb. e app., 2021, p. 751.

[80] L. FIORENTINO, A. LA CHIMIA, *Il procurement delle pubbliche amministrazioni Tra innovazione sostenibilità*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 17 ss.; appare inoltre necessario chiarire che con il termine "servizio pubblico" si intende in questo contesto un'attività che, indipendentemente dal fatto che sia svolta direttamente da un'entità della pubblica amministrazione o da un terzo soggetto su incarico e sotto il controllo della prima, mira a fornire prestazioni materiali destinate alla collettività al fine di soddisfare i suoi bisogni considerati meritevoli di attenzione dall'ordinamento giuridico. Questa nozione, assunta come premessa fondamentale per l'intero ragionamento proposto, presenta notevoli analogie con il concetto comunitario di "servizio di interesse generale", ma si discosta dalla concezione organica tipica della tradizione giuridica francese, secondo la quale costituisce servizio pubblico ogni attività, attribuibile a un apparato amministrativo, che è volta al perseguimento di un interesse pubblico, sia essa manifestata attraverso atti o prestazioni. Sulla nozione di servizio pubblico e le sue implicazioni nell'ordinamento giuridico italiano, si vedano in particolare S. DEL GATTO (a cura di), *Poteri Pubblici, iniziativa economica e imprese*, in RomaTre Press, 2019, pp. 177 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, Giuffrè, 2006; G. NAPOLITANO, *I servizi pubblici*, relazione al Convegno Dieci anni di riforme amministrative tenutosi a Roma il 27 maggio 2004, in Giornale di diritto amministrativo, 2004, n. 7, pp. 804 ss.; M. CLARICH, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2003, pp. 95 ss.; CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Torino, 2000, p. 47; F. GIGLIONI, *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di «servizio pubblico»*, in Foro Amministrativo, 1998, pp. 2265 ss.; S. MONTESI, *Lo Stato monopolista: servizi pubblici e attività «sociale»*, in M. GIUSTI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1997, pp. 275 ss.; P. VIRGA, *Servizio pubblico*, in Diritto amministrativo. Attività e prestazioni, vol IV, Milano, 1996, pp. 287 ss.; A. PAJNO, *Servizi pubblici e tutela giurisdizionale*, in Dir. amm., 1995, pp. 551 ss.; M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, p. 69; M. NIGRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957, pp. 118 ss.

ISSN 2036-7821

Nonostante l'evidente importanza attribuita alla digitalizzazione degli acquisti da parte del Legislatore, l'effettiva implementazione pratica di tali disposizioni normative è stata caratterizzata da una serie di ostacoli, tra cui frequenti modifiche normative, rinvii di scadenze e, in alcuni casi, addirittura un regresso nelle politiche adottate. In particolare, si è verificata un'inefficienza nell'attuazione pratica delle disposizioni, spesso associata a fenomeni di corruzione e, più in generale, a eventi di cattiva amministrazione (c.d. *maladministration*).[83]

Questa continua incertezza non solo ha limitato l'adozione delle pratiche digitali da parte delle stazioni appaltanti, ma ha anche compromesso l'efficacia e l'efficienza dei fornitori, che in alcune circostanze hanno preferito rivolgere la propria attenzione al settore privato. La necessità di una trasformazione digitale nel settore dei contratti pubblici rimane quindi un imperativo a livello nazionale ed europeo, evidenziando un percorso storico che, nel panorama giuridico italiano, affonda le sue radici sin dalle fasi iniziali dell'ordinamento, come dimostra il Regio Decreto n. 827/1924[84], e che continua a manifestarsi ancora oggi attraverso le recenti disposizioni normative in materia di "semplificazione". L'istituzione del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA)[85] nel 2002 ha rappresentato un primo passo significativo verso la digitalizzazione dei procedimenti di gara, mentre l'art. 44 del d.lgs. n. 50/2016 ha delegato ad un decreto ministeriale la trasformazione digitale del settore.

---

[81] Cfr. C.LARSON, *Disruptive innovation theory: what it is & 4 key concepts*, in Harvard Business School Online www.online.hbs.edu, il 15 Novembre 2016; C. CHRISTENSEN, R. MCDONALD, E. ALTMAN, J. PALMER, *Disruptive Innovation: An Intellectual History and Directions for Future Research, Journal of Management Studies*, 16 Giugno 2018; J. C. HO, *Disruptive innovation from the perspective of innovation diffusion theory, in Technology Analysis & Strategic Management*, Volume 34, 2022 -Issue 4; C. CHRISTENSEN, J. BOWER, *Disruptive technologies: catching the wave*, Harvard Business School Review, 1995, pp. 2 ss.

[82] Sul tema E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in Diritto Pubblico, 2019, 2, p. 365; B. CAROTTI, *L'amministrazione digitale: le sfide culturali e politiche del nuovo codice – il commento*, in Giornale Diritto Amministrativo, 2015, p. 7; D. DE GRAZIA, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" codice dell'amministrazione digitale*, in Diritto Pubblico, 2011, p. 617.

[83] S. CASSESE, «*Maladministration*» *e rimedi*, in Foro Italiano, 1998, pp. 243 ss.

[84] L. TORCHIA, *Lo Stato Digitale*, Mulino, 2023, pp. 162 ss.; in particolare «nel Regio Decreto n. 827/1924 si stabiliva che "tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli" (art. 37, comma 1). Questo rappresentava una regola generale, con le eccezioni o deroghe poste dalla stessa fonte normativa per garantire che l'uso delle risorse pubbliche fosse disciplinato e controllabile, a differenza della libertà di scelta del soggetto privato».

[85] Nell'ambito dell'ordinamento italiano, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), istituito fin dal 2002 e affidato alla gestione di Consip, rappresenta un cardine significativo della digitalizzazione nel contesto dei contratti pubblici. Si tratta di una piattaforma telematica progettata per facilitare le transazioni di acquisto e negoziazione attraverso mezzi elettronici, offrendo alle amministrazioni pubbliche la possibilità di condurre in maniera rapida e trasparente gli acquisti al di sotto della soglia comunitaria. Il MEPA, sostenuto da Consip, una società per azioni interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, costituisce un efficace strumento di intermediazione tra le istituzioni pubbliche e una variegata gamma di operatori economici autorizzati a fornire beni e servizi.

ISSN 2036-7821

Tuttavia, l'attuazione pratica di tali disposizioni è avvenuta solo con il d.m. n. 148/2021, che ha introdotto l'uso di strumenti informatici nella valutazione delle offerte e ha definito linee guida per la trasposizione delle procedure tradizionali in una piattaforma telematica. Ulteriori interventi normativi, come il d.l. 77/2021 e la legge 21 giugno 2022, n. 78, hanno ampliato gli obblighi di pubblicazione e introdotto criteri per ridurre i tempi delle procedure di gara.

Tali disposizioni hanno adeguatamente tenuto conto delle intricate dinamiche interne del Paese e delle pressioni normative provenienti dalle Direttive dell'Unione Europea, le quali, con il chiaro intento di promuovere l'efficienza, la trasparenza e la concorrenza nel settore degli appalti pubblici, hanno contribuito in modo significativo a plasmare il panorama normativo nazionale. [86]

Alla luce del processo di integrazione europea in atto, l'Italia ha dovuto introdurre disposizioni "ad hoc"[87] al fine di salvaguardare le "libertà fondamentali del Trattato"[88] e adeguarsi a tale dinamica di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti.[89] Ciò ha innescato un processo di semplificazione normativa, amministrativa e organizzativa nell'ambito degli approvvigionamenti pubblici da parte delle istituzioni governative. [90]

---

[86] Una delle direttive principali in questo contesto è la Direttiva 2014/24/UE, che stabilisce le norme per la procedura di aggiudicazione dei contratti pubblici. Questa direttiva sottolinea l'importanza della digitalizzazione attraverso vari articoli che promuovono l'uso di mezzi elettronici per la gestione delle procedure di gara e la pubblicazione delle informazioni relative agli appalti pubblici. Inoltre, la Direttiva 2014/55/UE incentiva l'adozione di norme europee per la fatturazione elettronica negli appalti pubblici, promuovendo l'efficienza e la riduzione dei costi amministrativi attraverso l'automazione dei processi di fatturazione. Altrettanto rilevante è la Direttiva 2014/23/UE, che riguarda l'aggiudicazione di contratti di concessione, e la Direttiva 2014/25/UE, che disciplina l'aggiudicazione di contratti nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Entrambe queste direttive incoraggiano l'adozione di soluzioni digitali per migliorare l'efficienza e la trasparenza delle procedure di gara nei rispettivi settori. Globalmente, le direttive dell'Unione Europea inerenti la promozione della digitalizzazione degli appalti pubblici riflettono la volontà comune di modernizzare il processo di appalto e di garantire un ambiente concorrenziale equo e trasparente per gli operatori economici in tutta l'UE.

[87] In Italia il processo di recepimento delle direttive europee del 2014 è stato avviato con l'approvazione della legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante "*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*".

[88] A. ZOPPINI, *Il diritto privato e le libertà fondamentali dell'Unione Europea. (Principi e problemi della Drittwirkung nel mercato unico)*, in F. MEZZANOTTE, A. ZOPPINI (a cura di), *Le libertà fondamentali dell'Unione Europea e il diritto privato*, RomaTrE-Press, pp. 12 e ss.; in particolare «la nozione delle "libertà fondamentali del Trattato" costituisce un concetto dottrinale di origine tedesca, mirante a rappresentare in maniera concisa le libertà di circolazione stipulate dal Trattato. Benché questa dicitura non sia formalmente presente né nei testi normativi europei né nella giurisprudenza della Corte europea di giustizia, essa ha ormai assunto una collocazione stabile nel linguaggio convenzionale della dottrina europea».

[89] F. DI LASCIO, *La centralizzazione degli appalti, la spending review e l'autonomia organizzativa locale*, in Giorn. dir. amm., Fasc. n. 2/2014, p. 206.

[90] V. GUERRIERI, *Quali vie per razionalizzare il sistema del public procurement? La qualificazione delle stazioni appaltanti e glieffetti sulla centralizzazione degli acquisti*, in Federalismi, Fasc. n. 8/2018, pp. 2 ss.; L. DONATO, *La*

ISSN 2036-7821

La ratio del legislatore nazionale muove dunque dall'imperativo duale di adottare strategie di *spending review*[91] e misure di *performance management*[92] nell'ambito degli acquisti di beni e servizi, volte a migliorare l'efficienza (e la trasparenza) del processo di approvvigionamento pubblico e mitigare la prolungata frammentazione, nonché i deficit organizzativi che affliggono le entità decisionali.[93] Questi fenomeni, oltre a causare inefficienze e sprechi di risorse pubbliche, possono agevolare il diffondersi di pratiche corruttive.[94] Di conseguenza, emerge la necessità di una duplice azione di razionalizzazione e riqualificazione delle stazioni appaltanti, finalizzata ad agevolare un'efficace adozione del sistema di e-procurement a livello nazionale e introdurre innovazioni pratiche quali l'istituzione di sistemi di approvvigionamento completamente elettronici (come i sistemi dinamici di acquisto), e l'adozione di processi di valutazione delle offerte completamente automatizzati (come le aste elettroniche).

Il panorama italiano degli appalti pubblici sta dunque vivendo una fase di rapida evoluzione, sia in termini di modelli organizzativi che di strutture contrattuali. In questo scenario, l'incidenza delle normative europee e il conseguente allineamento della legislazione nazionale rappresentano, e continuano a rappresentare, il fattore "predominante" nell'evoluzione di tale settore. [95] Al contempo, si assiste alla crescita di piattaforme elettroniche interoperabili, dotate di modelli digitali per le prestazioni

riforma delle stazioni appaltanti. Ricerca della qualità e disciplina europea, in Quaderni di ricerca giuridica, Banca d'Italia, Fasc. n. 80/2015, pp. 138-139.

[91] M. MACRÌ, *Il nuovo sistema di acquisti di beni e servizi*, in Giorn. dir. amm., 12/2012, pp. 1167 ss.

[92] L. HINNA, M. MARCANTONI, *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male*, Roma, 2012, pp. XV e ss.

[93] V. GUERRIERI, *Quali vie per razionalizzare il sistema del public procurement?...*, cit., pp. 4 ss.

[94] G.M. RACCA, *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, pp. 125 ss.

[95] M. COZZIO, *La trasparenza nei contratti pubblici tra significati consolidati e nuove prospettive*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc.4, 1 2022, p. 545; F. MASTRAGOSTINO, E. TRENTI, *La disciplina dei contratti pubblici fra diritto interno e normativa comunitaria*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Torino, Giappichelli, 2019, II ed. agg., p. 2; per una ricostruzione diacronica del quadro normativo G. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali*, Milano, Egea, 2012; M. COZZIO, *Appalti pubblici e concessioni*, cit., pp. 47 ss.; G. MORBIDELLI, M. ZOPPOLATO, *Appalti pubblici*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, II ed., Parte speciale, vol. I, p. 424; F. FRACCHIA, *Ordinamento comunitario, mercato e contratti della pubblica amministrazione. Profili sostanziali e processuali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, p. 7; A. MASSERA, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA., tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, 2011, p. 47; E. COMBA, *L'esecuzione delle opere pubbliche con cenni di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 12 ss.; R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012, II ed., pp. 43 ss.; E. PICOZZA, *I contratti con la pubblica amministrazione tra diritto comunitario e diritto nazionale*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Milano, Utet giuridica, 2007, vol. I, pp. 5 ss.

ISSN 2036-7821

contrattuali, garantendo tracciabilità e facilitando nuovi accordi collaborativi, il tutto concepito in un "ambiente nativo digitale". [96]

Un esempio tangibile di questa evoluzione normativa è rappresentato dall'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, il quale, "nel tentativo di mettere ordine nelle cose"[97], definisce una serie di "principi" che integrano il "fondamento giuridico della disciplina considerata" [98]

In tale prospettiva, i nuovi principi, investiti di un "forte contenuto valoriale"[99], delineano un modello "organico"[100] cui il testo codicistico deve conformarsi, fornendo così un chiaro orientamento e una semplificazione per l'azione della pubblica amministrazione. [101]

Questo nuovo modello ha modificato (e superato) il procedimento contrattuale tradizionale in favore di «un approccio integralmente digitale (…) che dovrà essere gestito a partire dalla sua ideazione e sino all'emanazione del certificato di collaudo, in un ecosistema di sistemi informatici, applicazioni, piattaforme, banche dati capaci di scambiarsi automaticamente tutti i dati necessari» [102].

---

[96] G. M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, in Diritto Amministrativo, Fasc. n. 4/2023, p. 723; E. QUADRI, *La modellazione digitale dei contratti e gli accordi collaborativi*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, cit., pp. 95 ss.

[97] M. MACCHIA, *Il ruolo dei principi nel Codice dei contratti*, in M. MACCHIA (a cura di), *Costruire e acquistare*, Giappichelli, Torino, 2024, p.1.

[98] M. MACCHIA, *Il ruolo dei principi …, op. cit.*, pp. 5 ss.

[99] A. MASSERA, *I principi generali*, Diritto Amministrativo, fasc.3, 2017, p. 427; G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi e regole*, in Quad. fiorentini, 2002, II, pp. 865 ss.; nello specifico, secondo la prospettiva prevalente tra i giuristi,« i principi generali sono quegli enunciati esprimenti un contenuto normativo con un forte nucleo valoriale, capace di andare ben oltre la mera, seppur costante, reiterazione dello specifico ordito normativo risultante dalla formulazione riassuntiva che è invece propria della regola generale e anche di riorientare l'applicazione della regola stessa, quando questa, secondo i criteri interpretativi applicabili, non appare più adeguata al mutato contesto economico-sociale, e comunque di sospingerla programmaticamente verso finalità rinnovate. Il principio, invero, "non è semplicemente una regola molto generale", ma è un "modo di normazione" diverso da quello per regole che richiede "atteggiamenti pratici" diversi». Sulla distinzione tra "principi" e "valori" si rimanda a G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, pp. 92 ss.

[100] M. R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in Federalismi.it, Fasc. n. 9/2024, pp. 216 ss.

[101] *Ibidem*, pp.3 ss..; sul tema si veda inoltre G. NAPOLITANO, *Committenza Pubblica e principio del risultato, Relazione al Convegno Il Nuovo Codice degli Appalti, presso Avvocatura dello Stato, Roma, 27 gennaio 2023*, in www.astrid-online.it, pp. 1 ss.; G. MONTEDORO, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023, pp. 1 ss.; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2023, pp.1 ss.; 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. SALVI, Napoli, 2023, pp. 410 ss.; L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, La Terza, Bari, 2021, pp. 144 ss.

[102] F. TALLARO, La digitalizzazione del ciclo dei contratti pubblici, in www.giustizia-amministrativa.it , 2023, p. 1.

ISSN 2036-7821

Il nuovo Codice si propone di raggiungere diversi obiettivi chiave, tra cui la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure di approvvigionamento, l'incremento della concorrenza tra i fornitori, la trasparenza delle procedure e la riduzione della spesa pubblica complessiva. Questi obiettivi, insieme alla conformità alle direttive europee sull'appalto pubblico, posizionano il nostro Paese in una posizione all'avanguardia nel panorama europeo, evidenziando l'importanza delle tecnologie digitali nell'ottimizzazione dei processi amministrativi.
L'introduzione dell'e-procurement risponde dunque a queste esigenze, rappresentando un allineamento alle normative nazionali ed europee che disciplinano con maggiore rigore la selezione dei contraenti da parte delle amministrazioni pubbliche. Questa strategia, conforme a tutte le normative di sicurezza rilevanti, favorisce la piena interoperabilità delle banche dati pubbliche e favorisce lo sviluppo di una nuova modalità di collaborazione (o alleanza) digitale nei rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione.[103]
Con l'adozione del nuovo codice il legislatore nazionale ha voluto dare "il segnale di un cambiamento profondo, per valorizzare lo spirito di iniziativa e la discrezionalità degli amministratori pubblici"[104]. Questa prospettiva riflette un impegno verso una modernizzazione dell'apparato amministrativo che mira non solo all'efficienza operativa, ma anche alla promozione di un rapporto più diretto e trasparente tra il cittadino e l'apparato statale.

4.1 I principi guida e l'iter di digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti pubblici.

Il percorso di digitalizzazione nel Nuovo Codice degli appalti pubblici prende avvio con l'enunciazione dei "principi guida"[105] che informano la costituzione e

[103] G. M. RACCA, *L'evoluzione del principio di buona fede nella trasformazione digitale dei contratti pubblici*, in P.A. Persona e Amministrazione, Fasc. n. 2/2022, pp. 203 ss.

[104] F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI , A. NAPOLEONE, *I nuovi contratti pubblici. Analisi ragionata del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023)*, Dike Giuridica, 2023, prefazione.

[105] In relazione ai principi che devono caratterizzare le piattaforme di e-procurement, è opportuno richiamare quelli indicati dalla Commissione europea, elencati di seguito: i) "*digital by default*": le pubbliche amministrazioni dovrebbero erogare i servizi in formato digitale, inclusi i dati leggibili dalle macchine, come opzione predefinita; ii) "*interoperability by default*": i servizi pubblici dovrebbero essere concepiti per funzionare senza intoppi nell'intero mercato unico e tra i diversi silos organizzativi; iii) "*once only principle*": le pubbliche amministrazioni dovrebbero garantire che cittadini e imprese forniscano le stesse informazioni una sola volta a una pubblica amministrazione; iv) "*cross-border by default*": le pubbliche amministrazioni dovrebbero rendere disponibili i servizi pubblici digitali rilevanti a livello transfrontaliero e prevenire ulteriori frammentazioni, agevolando così la mobilità nell'ambito del mercato unico; v) "*re-usability*": le pubbliche amministrazioni, di fronte a un particolare problema, dovrebbero cercare di trarre vantaggio dal lavoro già svolto da altri, esaminando ciò che è disponibile e valutandone l'utilità o la pertinenza per il problema specifico, adottando soluzioni che hanno dimostrato il loro valore altrove; vi) "*user centricity*": i bisogni e i requisiti degli utenti dovrebbero guidare la progettazione e lo sviluppo dei servizi pubblici, in linea con aspettative come l'adozione di un approccio multicanale per la fornitura dei servizi, l'offerta di un unico punto di contatto per semplificare la complessità amministrativa interna e la raccolta sistematica del feedback degli utenti per migliorare i servizi esistenti e progettare quelli nuovi; vii) "*inclusiveness and accessibility*": le pubbliche amministrazioni dovrebbero sviluppare servizi pubblici digitali che

ISSN 2036-7821

l'amministrazione dell'infrastruttura digitale di riferimento, identificata come l'Ecosistema nazionale di *e-procurement*. Quest'ultima assume il ruolo di un'infrastruttura "abilitante", fornendo le basi necessarie per la gestione integrale del ciclo di vita dei contratti pubblici con l'obiettivo di garantire l'esercizio dei diritti di cittadinanza digitale e di operare in accordo ai principi di neutralità tecnologica, trasparenza, protezione dei dati personali e sicurezza informatica. [106]

Il vincolo di garantire l'interoperabilità e l'interconnessione dei sistemi telematici delle diverse amministrazioni coinvolte è stato riconosciuto di recente anche dal Consiglio di Stato, sottolineando l'importanza di conseguire tale obiettivo mediante l'utilizzo di interfacce applicative, comunemente note come API.[107] È dunque fondamentale che i soggetti titolari di banche dati adottino le necessarie misure organizzative e tecnologiche per garantire l'accesso digitale alle informazioni in modo automatico, attraverso le tecnologie di interoperabilità dei sistemi informativi.

Una delle disposizioni più significative, per far comprendere appieno l'importanza di tale aspetto procedurale, è contenuta nell'art 19 del nuovo Codice concernente il principio dell'unicità dell'invio dei dati (*once only*), il quale prevede che ciascun dato sia fornito una sola volta a un solo sistema informativo impedendo ulteriori richieste da parte di altri sistemi o banche dati.

Questo principio, cruciale nell'ottica dell'efficienza e della razionalizzazione delle procedure, trova applicazione sia nelle fasi di programmazione che in quelle di esecuzione dei contratti pubblici, garantendo l'accesso tempestivo e affidabile alle informazioni da parte delle parti coinvolte.

Nel contesto delineato dal principio dell'unicità dell'invio, va considerata l'importante contribuzione della banca dati di interesse nazionale, gestita da Anac, la quale funge da "ponte virtuale" tra le piattaforme digitali "certificate" di approvvigionamento delle stazioni appaltanti e le banche dati statali che

---

siano inclusivi per impostazione predefinita e che soddisfino una gamma diversificata di esigenze; viii) "*openness & transparency*": le pubbliche amministrazioni dovrebbero condividere informazioni e dati tra di loro e permettere ai cittadini e alle imprese di accedere e correggere i propri dati, nonché di monitorare i processi amministrativi in cui sono coinvolti; ix) "*trustworthiness & security*": tutte le iniziative dovrebbero superare il mero rispetto del quadro giuridico in materia di protezione dei dati personali, privacy e sicurezza informatica, integrando tali aspetti nella fase di progettazione.

[106] In particolare, l'e-procurement incorpora sia le piattaforme e i servizi digitali previsti dall'articolo 23, che sono centrali per la gestione dei contratti pubblici, sia le piattaforme di approvvigionamento digitale utilizzate dalle stazioni appaltanti, come definito dall'articolo 25. Queste ultime rivestono un ruolo cruciale nel processo di acquisizione e gestione delle forniture e dei servizi da parte delle autorità pubbliche, assicurando l'efficienza e la trasparenza delle procedure di appalto.

[107] D. U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in Federalismi.it, Fasc. n. 13/2023; per un maggior approfondimento su tale tematica, si veda D.U. GALETTA, *Transizione digitale della Pubblica Amministrazione in Italia e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte dal PNRR e problemi tuttora da affrontare*, in Federalismi.it, Fasc. n. 7/2022, pp. 103 ss.

ISSN 2036-7821

custodiscono le informazioni necessarie per la gestione delle diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici.[108]

La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici non si limita dunque a fungere da mero "archivio digitale", ma si configura come il "collettore nazionale"[109] di documenti e informazioni nel settore degli appalti pubblici. Questo ruolo centrale è finalizzato a garantire l'espletamento di una serie di adempimenti e servizi di fondamentale importanza per la legittimità delle procedure di gara, tra questi, spicca in particolare la pubblicità legale, elemento essenziale per assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni relative alle gare d'appalto. [110]

Considerando che la trasmissione (e acquisizione) del "dato originale" avviene mediante l'utilizzo della Banca dati nazionale da parte di ciascuna pubblica amministrazione coinvolta, la trasparenza emerge non solo come un principio cardine e imprescindibile dell'ordinamento giuridico, ma anche come uno strumento fondamentale per garantire un'amministrazione eticamente corretta, orientata all'efficacia, all'efficienza e alla economicità dell'azione pubblica, promuovendo altresì la responsabilità e *l' accountability*[111] nei confronti dei cittadini.[112]

---

[108] La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, istituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), offre una struttura flessibile divisa in diverse sezioni, adattabili alle mutevoli esigenze tecnologiche e normative del settore degli appalti pubblici. Questo approccio, guidato dalla consapevolezza delle esigenze del settore, riflette l'impegno per garantire trasparenza e prevenzione della corruzione. L'ANAC gestisce e sviluppa i servizi della banca dati, definendo le sezioni e i relativi servizi. La banca dati è concepita con un approccio interoperabile, consentendo l'interfacciamento con altre piattaforme digitali utilizzate dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti. Inoltre, gli attori coinvolti nel ciclo di vita dei contratti pubblici sono tenuti ad accreditarsi presso la piattaforma specificata dall'ANAC e a condividere le loro basi dati, senza generare ulteriori oneri finanziari. La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici offre servizi per tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, promuovendo trasparenza e integrazione con la Piattaforma unica della Trasparenza presso l'ANAC. L'ANAC stabilisce gli obblighi informativi delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, garantendo l'interoperabilità con altri sistemi informativi. In caso di mancata trasmissione delle informazioni essenziali, l'ANAC può segnalare violazioni e comminare sanzioni, annotando le informazioni nel "Casellario Informatico". Infine, i dati raccolti possono essere utilizzati per semplificare i procedimenti relativi ai finanziamenti degli investimenti pubblici, migliorando l'efficienza della gestione delle risorse e dei tempi procedimentali.

[109] D. U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni*, *op. cit.*, p. vi.

[110] Va notato che gli obblighi di pubblicità legale non devono essere confusi con gli adempimenti in materia di "trasparenza" dei dati, delle informazioni e degli atti relativi ai contratti pubblici, per i quali continuano ad applicarsi le prescrizioni del D. Lgs n. 33/2013. Nell'ambito del nuovo Codice dei Contratti Pubblici, in particolare in conformità all'articolo 19, è opportuno sottolineare che i doveri di pubblicazione che caratterizzano attualmente il contesto degli appalti pubblici si articolano in due forme: i) La prima riguarda la divulgazione degli atti di gara aventi effetti giuridici, la quale si concretizza mediante la pubblicazione di tali atti nella sezione appositamente designata all'interno dei siti istituzionali, fungenti da albo pretorio o albo online; ii) La seconda forma di pubblicità è garantita attraverso la sezione "Amministrazione trasparente" dei siti istituzionali delle amministrazioni, con l'obiettivo di "informare" i cittadini riguardo alle procedure di gara indette, la natura delle opere, servizi e forniture soggette alle suddette procedure, nonché i relativi costi di affidamento, con la finalità, come prescritto dalla disposizione richiamata, di promuovere quel diffuso controllo che costituisce la base del principio di trasparenza nell'azione amministrativa.

[111] In tale contesto, l'accountability viene intesa come «flusso di informazioni interne ed esterne atte a permettere una opportuna regolazione e trasparenza dei rapporti». Così in A. GIOISI, *Teoria classica della*

ISSN 2036-7821

Nell'ambito dell'e-procurement, l'istituzione del fascicolo virtuale dell'operatore economico costituisce un passo cruciale verso la semplificazione delle procedure relative alla verifica dei requisiti generali (artt. 94 e 95) e speciali (artt. 100 e 103) richiesti. Questo strumento si propone di mitigare le inefficienze e i rischi di contenzioso spesso derivanti dalla gestione della documentazione cartacea tradizionale.[113] Il FVOE, disciplinato all'art. 24 del Codice, si distingue per la sua capacità di aggiornamento automatico dei dati e dei documenti in esso contenuti, grazie all'interoperabilità con altre piattaforme, garantendo pertanto una gestione agile ed efficiente delle informazioni necessarie durante l'intero ciclo di vita delle procedure di appalto. In particolare, si sottolinea che il fascicolo virtuale svolge una funzione di "soccorso istruttorio diretto", consentendo che la mancata indicazione di un documento durante la presentazione dell'offerta non incida sulla validità della domanda di partecipazione, purché il documento in questione sia presente nel fascicolo virtuale al momento della scadenza del termine per la presentazione dell'offerta. Questa disposizione riveste un'importanza significativa nel garantire la completezza e l'efficienza delle procedure di gara. La collaborazione e la buona fede dell' operatore economico, chiamato ad integrare il fascicolo virtuale e le eventuali misure di *self cleaning*[114], supportata dai sistemi di intelligenza artificiale, potrebbero superare i formalismi e assicurare l'effettività della qualificazione e accettazione delle regole della gara digitale.[115]

In conclusione, sebbene gli orientamenti delineati si propongano di favorire l'efficienza, la trasparenza e la sicurezza nel contesto della digitalizzazione dei contratti pubblici, ribadendo l'importanza di rispettare le normative esistenti e di adottare adeguate misure tecniche e organizzative, va notato che tali principi non rappresentano una novità nel panorama normativo nazionale. Piuttosto, essi costituiscono un'espressione e una concretizzazione dei principi costituzionali già in

---

burocrazia e processi di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, Aracne editore, 2007, p. 20. Per una maggior disamina sul contenuto si rinvia a F. PEZZANI, *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, in F. PEZZANI (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2003, pp. 9-16; I. STECCOLINI, *L'accountability delle pubbliche amministrazioni. Definizioni, profili di classificazione, evoluzione*, in F. PEZZANI (a cura di), op. cit., pp. 17-30.

112 A. CORRADO, *La trasparenza negli appalti pubblici, tra obblighi di pubblicazione e pubblicità legale*, in Federalismi.it, Fasc. n. 2/2018, p. 2.

113 M. LIPARI, *Le innovazioni per l'effettività della tutela*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI e G. M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni per l'attuazione della legge delega*, in Jovene, 2022, cit., pp. 87-94.

114 Art. 57, par. 6, Direttiva 2014/24/EU, cit. e art. 80, c. 7 e 8, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, cit. Si v. anche: A.N.AC., Linee Guida N°6 recanti « Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del codice dei contratti pubblici », approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016.

115 G. M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in Diritto Amministrativo, Fasc. n. 3/2022, p. 601.

ISSN 2036-7821

vigore, coerenti con quanto già regolamentato nel contesto del codice dell'amministrazione digitale.[116]

In base a quanto illustrato, risulta evidente che tutti gli strumenti digitali individuati dal legislatore della riforma del nuovo Codice dei contratti pubblici, dall'ecosistema di approvvigionamento digitale al fascicolo elettronico dell'operatore economico, dalla banca dati nazionale dei contratti pubblici alle nuove piattaforme interoperabili, sono soggetti ai principi costituzionali menzionati. Questi principi non solo costituiscono il fondamento giuridico di riferimento, ma rappresentano anche il parametro essenziale di legittimità al quale deve conformarsi la loro effettiva attuazione e operatività. Tale implementazione deve avvenire tuttavia nel rispetto rigoroso delle garanzie procedimentali e dei diritti dei soggetti coinvolti, senza compromettere in alcun modo gli oneri e gli obblighi che gravano sulle pubbliche amministrazioni coinvolte.[117]

4.2 Le procedure automatizzate e l'intelligenza artificiale.

La digitalizzazione costituisce solo una componente della più ampia transizione tecnologica nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Tale prospettiva delineata nel nuovo Codice degli appalti (agli articoli numero 30, comma 1 e numero 19 comma 7), evidenzia la possibilità per l'amministrazione di ricorrere "a soluzioni tecnologiche, ivi inclusi l'intelligenza artificiale e le tecnologie di registri distribuiti" in cui le macchine non svolgono un mero ruolo di supporto per la gestione documentale e delle operazioni connesse nel processo di procurement pubblico (tipico della "digitalizzazione") ma svolgono un ruolo più semplice poiché fondato su procedure automatizzate di tipo puramente esecutivo e quindi privo di vera e propria necessità decisionale (c.d. amministrazione automatica non decisionale). [118] In questa cornice, digitale e analogica, il lavoro automatizzato ed umano, interagiscono in una coesistenza funzionale secondo un approccio di tipo "androide". [119]

---

[116] A. NAPOLEONE, *La digitalizzazione dei contratti pubblici*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, A. NAPOLEONE (a cura di) *I nuovi contratti pubblici. Analisi ragionata del nuovo Codice dei contratti pubblici* (D. Lgs. 36/2023), Dike Giuridica, 2023, p. 32. Nel testo oggetto di analisi, si enfatizza il ruolo cruciale degli articoli costituzionali, con particolare riguardo all'articolo 97, i quali rappresentano i pilastri normativi su cui si fonda l'ordinamento dell'amministrazione pubblica. Si evidenzia altresì il ruolo significativo del principio costituzionale introdotto dalla legge n. 1 del 2001, che ha riformato il Titolo V della Costituzione, e ha affrontato la questione dell'informatica e della tecnologia, soprattutto in relazione alle competenze legislative tra Stato e Regioni. Infine, si sottolinea l'importanza della coordinazione informatica dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, assegnata allo Stato, con l'obiettivo di garantire l'interoperabilità dei dati e rispettare l'autonomia amministrativa delle regioni e degli enti locali.

[117] D. U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in Federalismi.it, Fasc. n. 13/2023, p. viii.

[118] P. FORTE, N. PICA, *Principi per la digitalizzazione e l'automazione nel ciclo di vita dei Contratti pubblici*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 328.

[119] P. FORTE, N. PICA, *Principi per la digitalizzazione e l'automazione*, *op.cit.*, p. 305.

ISSN 2036-7821

Le disposizioni in oggetto, nello specifico, trattano della legittimità delle decisioni automatizzate, comprese quelle adottate tramite "intelligenza artificiale"[120]. Si tratta di un principio che, pur se nuovo nel suo essere codificato, trova radici in numerose fonti europee e in una consolidata giurisprudenza amministrativa.[121]

La recente introduzione dell'articolo 30 nel Codice rappresenta dunque un importante sviluppo normativo nel contesto della digitalizzazione dei contratti pubblici. Questa disposizione, che tratta del "possibile" utilizzo (non costituendo dunque un obbligo) delle procedure automatizzate in "*machine learning* e *deep learning*"[122], è pionieristica nell'ordinamento italiano poiché fornisce un quadro normativo specifico per l'impiego di tali tecnologie, compresa "l'intelligenza artificiale"[123].

---

[120] E. GABELLINI, *La comodità nel giudicare: la decisione robotica*, in Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Fasc. n. 4/2019, p. 1305, secondo cui, «quando si parla di intelligenza artificiale si suole compiere una distinzione tra intelligenza artificiale forte e quella debole. La prima si basa sull'assunto che anche i calcolatori siano capaci di stati cognitivi e di pensiero e conseguentemente si propone di costruire menti artificiali; diversamente, la seconda si prefigge di realizzare sistemi artificiali capaci di svolgere compiti complessi, che simulano i processi cognitivi umani, senza riprodurli. Le decisioni robotiche rientrano nella seconda categoria». Sul tema si veda inoltre A. ALBANESE, *La responsabilità civile per i danni da circolazione di veicoli ad elevata automazione*, in Europa dir. priv., 2019, pp. 995 ss.; G. CAPILLI, *La responsabilità per la produzione di robot*, in G. ALPA (a cura di), La responsabilità del produttore, Milano, 2019, pp. 625 ss.; G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale e responsabilità*, in Contratto impr., 2020, pp. 713 ss.; M. COSTANZA, *L'intelligenza artificiale e gli stilemi della responsabilità civile*, in Giur. it., 2019, pp. 1686 ss.; M. INFANTINO, *La responsabilità per danni algoritmici: prospettive europeo continentali*, in questa Rivista 2019, pp. 1762 ss.; N.F. FRATTARI, *Robotica e responsabilità da algoritmo. Il processo di produzione dell'intelligenza artificiale*, in Contratto impr., 2020, pp. 458 ss.; G. DI ROSA, *Robot e responsabilità per danni*, in C. BARONE (a cura di), *L'algoritmo pensante, Dalla libertà dell'uomo all'autonomia dell'intelligenza artificiale*, Trapani, 2020, pp. 85 ss.; U. RUFFOLO, *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020; G. PASCERI, *Intelligenza artificiale, algoritmo e machine learning*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, pp. 22 ss.

[121] F. TALLARO, *La digitalizzazione del ciclo dei contratti pubblici*, in www.giustizia-amministrativa.it , 2023, pp. 5 ss.; P. FORTE, N. PICA, *Principi per la digitalizzazione e l'automazione nel ciclo di vita dei Contratti pubblici*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 307.

[122] Sul tema si veda S. WEIDMAN, *Deep learning. Dalle basi alle architetture avanzate con Python*, Tecniche Nuove, 2020, Cap. III; R. MARMO, *Algoritmi per l'intelligenza artificiale. Progettazione dell'algoritmo, dati e machine learning, neural network, deep learning*, HOEPLI, 2020, Cap. VIII.

[123] E. GABELLINI, *La comodità nel giudicare: la decisione robotica*, in Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, Fasc. n. 4/2019, p. 1305; in particolare, nel dibattito sull'intelligenza artificiale, emergono due approcci distinti: l'intelligenza artificiale forte e quella debole. L'intelligenza artificiale forte presuppone che i calcolatori siano in grado di sviluppare stati cognitivi e processi di pensiero simili a quelli umani, con l'obiettivo di creare menti artificiali. Al contrario, l'intelligenza artificiale debole si concentra sulla creazione di sistemi capaci di compiere compiti complessi, che simulano i processi cognitivi umani senza replicarli completamente. Le decisioni robotiche rientrano in quest'ultima categoria. Sul tema si veda inoltre A. ALBANESE, *La responsabilità civile per i danni da circolazione di veicoli ad elevata automazione*, in Europa dir. priv., 2019, pp. 995 ss.; G. CAPILLI, *La responsabilità per la produzione di robot*, in G. ALPA (a cura di), *La responsabilità del produttore*, Milano, 2019, pp. 625 ss.; G. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale e responsabilità*, in Contratto impr., 2020, pp. 713 ss.; M. COSTANZA, *L'intelligenza artificiale e gli stilemi della responsabilità civile*, in Giur. it., 2019, pp. 1686 ss.; M. INFANTINO, *La responsabilità per danni algoritmici: prospettive europeo continentali*, in questa Rivista 2019, pp. 1762 ss.; N.F. FRATTARI, *Robotica e responsabilità da algoritmo. Il processo di produzione dell'intelligenza artificiale*, in Contratto impr., 2020, pp. 458 ss.; G. DI ROSA, *Robot e responsabilità per danni*, in C. BARONE (a cura di), *L'algoritmo*

ISSN 2036-7821

Si sottolinea l'importanza di queste innovazioni nel migliorare l'efficienza e l'efficacia delle gare stesse, con un riconoscimento esplicito dell'intelligenza artificiale come soluzione tecnologica d'avanguardia.
Tuttavia, va notato che l'implementazione di tali tecnologie è ancora in una fase iniziale e l'utilizzo di algoritmi di apprendimento è limitato, principalmente, al confronto automatico di "alcuni parametri caratterizzanti le offerte e conoscibili". Ciò nondimeno, è plausibile che, con il crescente accumulo di dati, in futuro prossimo, si possano sviluppare algoritmi di apprendimento più sofisticati, rendendo cruciale l'inclusione di norme specifiche per regolare il loro utilizzo. A tale scopo, l'articolo 30 stabilisce disposizioni tecniche volte a garantire trasparenza e sicurezza, richiedendo la disponibilità del c.d. "codice sorgente" e la comprensibilità delle decisioni automatizzate, nonché la supervisione umana per verificarle e, se necessario, correggerle. Inoltre, è fondamentale che tali misure siano conformi a obblighi di non discriminazione nei confronti di individui in base a diversi criteri, quali nazionalità, origine etnica, opinioni politiche, religione, appartenenza sindacale, caratteristiche personali, stato di salute, genere o orientamento sessuale.
L'articolo 30 del nuovo Codice apre quindi la strada a molteplici opportunità di digitalizzazione per le amministrazioni pubbliche, consentendo lo sviluppo di sistemi automatizzati basati sull'intelligenza artificiale, con potenziali applicazioni in tutte le fasi delle gare d'appalto. Tra queste, gli algoritmi predittivi rappresentano un esempio significativo, utilizzando tecniche di *machine learning* per migliorare l'efficienza nella pianificazione delle gare e nella valutazione delle offerte. Questi sistemi, basati sull'analisi dei dati storici e l'apprendimento automatico, hanno il potenziale per ottimizzare i processi decisionali e migliorare la programmazione delle gare d'appalto, conducendo a una maggiore efficienza complessiva. Questa innovazione normativa si colloca all'interno di un quadro legislativo più ampio, che si propone di "incentivare" l'utilizzo delle tecnologie digitali al fine di migliorare l'efficienza e la trasparenza dell'attività amministrativa nel suo complesso.[124] Tale

pensante, Dalla libertà dell'uomo all'autonomia dell'intelligenza artificiale, Trapani, 2020, pp. 85 ss.; U. RUFFOLO, *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, in Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020; G. PASCERI, *Intelligenza artificiale, algoritmo e machine learning*, in Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, pp. 22 ss.

[124] A. PAVAN, *Pubblica Amministrazione e Intelligenza Artificiale: a che punto siamo?*, in www.altalex.com , il 23 marzo 2021, p. 2; in particolare, è importante notare che l'obbligo di promuovere l'utilizzo delle nuove tecnologie nell'attività amministrativa è chiaramente sancito sia dalla Legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) che dal Codice di Amministrazione Digitale (D. Lgs 82/2005). In primo luogo, l'articolo 3-bis della L. 241/1990 stabilisce inequivocabilmente che «le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati». In secondo luogo, l'articolo 12 del CAD prescrive che «le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle

ISSN 2036-7821

iniziativa è coerente con le direttive europee e si allinea ai "limiti"[125] e ai "principi"[126] affermati dalla giurisprudenza amministrativa.

5. Considerazioni finali.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha introdotto principi guida fondamentali, tra cui il "principio di risultato" e il principio di "digitalizzazione", che assumono un ruolo centrale nell'intero impianto normativo, esercitando una profonda influenza sulle interpretazioni e sulle applicazioni pratiche delle disposizioni legislative. Questa recente trasformazione normativa, frutto di un'attenta revisione critica, mira a colmare le lacune e le frammentazioni che storicamente hanno afflitto il sistema dei contratti pubblici. In tal modo, il legislatore propone di stabilire una "cornice" normativa armonica e unitaria, capace di promuovere un uso qualificato e giustificato della "discrezionalità amministrativa", sfruttando appieno i benefici offerti dalle tecnologie digitali e dalla maggiore accessibilità ai dati, nonché dalla trasparenza amministrativa. In questa prospettiva, si evidenzia come «il nucleo fondamentale del diritto amministrativo consiste nell'essere il diritto dei principi e delle garanzie universali che riguardano l'attività amministrativa, sia in termini di regolamentazione che di erogazione, nell'ambito del perseguimento degli scopi o degli interessi della collettività o del gruppo sociale pertinente, corrispondenti contemporaneamente a diritti dei membri della comunità».[127]

Il nuovo Codice dei contratti pubblici mira dunque a una normazione meno dettagliata, ampliando lo spazio decisionale dell'amministrazione, dove, per valorizzare i poteri discrezionali dei funzionari pubblici, è necessaria un'amministrazione dinamica ed efficiente, basata su "capacità" e "responsabilità",

---

imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione».

[125] TAR Lazio, Sez. III bis, 13/09/2019, n. 10964. Nel caso in questione, si trattava dell'assunzione di docenti scolastici in base a un piano straordinario contemplato dalla legge n. 107/2015, comunemente nota come "Buona Scuola", il quale affidava a un algoritmo il compito di gestire trasferimenti e assegnazioni. Il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), nel pronunciare una sentenza favorevole al ricorrente, ha evidenziato il ruolo subordinato dell'algoritmo, una posizione confermata anche dalla recente sentenza del 18 dicembre 2020, n. 13692. In essa si afferma che le procedure informatiche, pur raggiungendo un alto grado di precisione e addirittura di perfezione, non possono mai sostituire appieno l'attività cognitiva, discrezionale e valutativa svolta da un funzionario (essere umano).

[126] Cons. Stato, sez. VI, 13/12/2019, n. 8472; nello specifico tale pronuncia evidenzia i tre pilastri della legalità algoritmica quali: il principio di conoscibilità dell'algoritmo, il principio di non esclusività della decisione algoritmica e il principio di non discriminazione algoritmica. Sul tema si veda F. NASSUATO, *Legalità algoritmica nell'azione amministrativa e regime dei vizi procedimentali*, in Ceridap, Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche, Fasciolo Speciale n.1 (2022), p. 156.

[127] S. CASSESE, *Diritto amministrativo. Una conversazione con Luisa Torchia*, Bologna, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 43.

ISSN 2036-7821

fattori imprescindibili per instaurare rapporti di fiducia, ridurre le condotte omissive e restituire alla responsabilità il ruolo di stimolo o "incentivo" al cambiamento.[128]
Ciò nonostante, la legislazione e la giurisprudenza hanno reso sempre più evidente la complessità di distinguere chiaramente tra principi giuridici generali e settoriali, a causa delle frequenti "sovrapposizioni" e reinterpretazioni da parte delle corti nazionali e sovranazionali finendo con una distorsione che ne altre sia la natura che la loro portata.[129]
In un contesto sociale/economico sempre più complesso, i principi giuridici forniscono dunque una linea guida o una "bussola"[130] di riferimento per le decisioni giuridiche, assicurando che queste siano coerenti con il sistema normativo complessivo e permettendo al diritto di adattarsi alle evoluzioni sociali e alle sfide contemporanee.
Il principio di risultato, in sinergia con la fiducia reciproca e l'accesso al mercato, riveste un'importanza cruciale nel contesto dei contratti pubblici, in virtù della sua intrinseca natura "interpretativa" o "ermeneutica".[131] Tale caratteristica gli conferisce la capacità di influenzare significativamente le modalità di attuazione pratica, soprattutto nei casi in cui si verifichino spazi di discrezionalità. In questa prospettiva, la recente giurisprudenza sta cominciando a delineare l'impatto del principio di risultato, mettendo in rilievo due aspetti significativi: in primo luogo, la sua funzione di bilanciamento tra altri principi giuridici e, in secondo luogo, l'importanza di un'applicazione proporzionata e motivata di tale principio al fine di salvaguardare il miglior interesse pubblico. È essenziale inoltre considerare anche la qualità della prestazione e il conseguimento degli obiettivi, accanto alla tempestività e all'economicità dell'azione amministrativa, per assicurare un adeguato equilibrio tra i diversi interessi coinvolti.
Analogamente, le sfide connesse alla digitalizzazione e all'introduzione dell'intelligenza artificiale (IA), delineate nel Nuovo codice dei contratti pubblici, costituiscono un intervento legislativo di rilievo nel contesto del cambiamento delle pubbliche amministrazioni. Innanzitutto, vi è la necessità di implementare l'ecosistema nazionale di e-procurement, richiedendo una riconfigurazione sostanziale dei procedimenti, degli adempimenti e dell'organizzazione sia degli attori pubblici che di quelli privati operanti nel settore. Tale compito richiede un approccio attento e coordinato, dove le regole tecniche stabilite dall'Agid per le piattaforme di

[128] R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Il principio della fiducia nell'articolo 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in AA.VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 53.
[129] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 13.
[130] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi, op. cit., p. 15.*
[131] M. R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in Federalismi.it, Fasc. n. 9/2024, pp. 217 ss.

ISSN 2036-7821

e-procurement e le disposizioni dell'Anac in merito alla gestione dei dati costituiscono i primi passi verso il raggiungimento di questo obiettivo. In secondo luogo, si pone l'esigenza di: trovare un equilibrio tra l'obbligo giuridico di motivare le decisioni e l'utilizzo degli algoritmi dell'IA, garantendo che le decisioni delle pubbliche amministrazioni siano comprensibili in modo adeguato;[132] garantire il controllo e la "supervisione"[133] da parte dell'uomo sull'utilizzo derivante dalle applicazioni algoritmiche secondo una prospettiva "antropocentrica", evitando che la tecnologia sostituisca la responsabilità umana.[134]

Tuttavia la digitalizzazione dei contratti pubblici non è solo una questione di adozione di nuove tecnologie, ma anche una questione di "fiducia digitale"[135] nell'interazione tra gli operatori economici e le istituzioni pubbliche, con il fine ultimo di rafforzare la governance pubblica, migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche pubbliche, assumendo il perseguimento del comune obiettivo di tempestività e risultato.[136]

---

[132] D. U. GALETTA, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in Federalismi.it, Fasc. n. 12/2023, p. xiv.

[133] Cfr. M. BUSUIOC, *Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account*, in Public Administration Review, 2021, pp. 36 ss.; N. DIAKOPOULOS, *Algorithmic accountability reporting: On the investigation of black boxes*, New York: Columbia Univ., Tow Center for Digital Journalism, 2014.

[134] A. CORRADO, *I nuovi contratti pubblici, intelligenza artificiale e blockchain: le sfide del prossimo futuro*, in Federalismi.it, Fasc. n. 19/2023, p. 154.

[135] G. M. RACCA, *La "fiducia digitale" nei contratti pubblici tra piattaforme e data analysis*, in Istituzioni del Federalismo, 2023, pp. 357 ss.

[136] G. M. RACCA, *Trasformazioni e innovazioni digitali nella riforma dei contratti pubblici*, Diritto Amministrativo, fasc.4, 1, 2023, p. 723. Nel saggio in esame, si evidenzia con particolare rilievo l'importanza della fiducia digitale quale elemento cardine per un cambiamento sostanziale del paradigma contrattuale. Questa evoluzione riconfigura il contratto non più come un mero strumento di negoziazione tra parti contrapposte, esposto ai consueti rischi di comportamenti opportunistici, bensì come un accordo collaborativo fondato sulla digitalizzazione dei processi. I modelli contrattuali che si basano sull'utilizzo di strumenti digitali consentono di superare le incertezze progettuali, assicurando una definizione univoca, dettagliata e condivisa dei ruoli, dei tempi e delle responsabilità. Tale approccio promuove un interesse comune, generando un risultato vantaggioso per tutte le parti coinvolte, orientato verso una esecuzione tempestiva ed efficace del contratto. La collaborazione digitale, adottata quale framework di alleanza tra tutti gli attori coinvolti, inclusi appaltatori, subappaltatori e professionisti, permette di superare le sfide legate al riconoscimento dei ruoli e alla determinazione dei compensi, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese e alle prestazioni professionali richieste. Inoltre, favorisce la mitigazione dei rischi associati agli appalti integrati. È imprescindibile che l'interesse a partecipare a relazioni contrattuali basate sulla reciproca fiducia sia considerato un elemento qualificante dell'accordo stesso, e non un aspetto secondario. Questo approccio potrebbe altresì favorire lo sviluppo di meccanismi di rilevamento tempestivo di situazioni che possano compromettere la fiducia reciproca, inclusi potenziali conflitti di interesse, evidenziati da opportuni sistemi di allerta. In tale contesto, l'uso di strumenti digitali per l'indagine e l'analisi potrebbe svolgere un ruolo cruciale nel garantire il rispetto di tali principi e nell'assicurare l'evoluzione verso modelli contrattuali più solidi e trasparenti. Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda inoltre G. MONTEDORO, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in giustizia-amministrativa.it, giugno 2023; C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei Contratti Pubblici, Annotato articolo per articolo. D. lgs. 31 marzo 2023 n. 36*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

ISSN 2036-7821

In conclusione, l'efficacia dei principi dipenderà dalla loro corretta e concreta applicazione, che richiederà non solo un costante adeguamento normativo ma anche un adeguata interpretazione giurisprudenziale che riesca a equilibrare o "bilanciare" la flessibilità dei processi decisionali con la tutela dei diritti dei cittadini e il rispetto della legalità.[137] Spetta pertanto alla dottrina e alla giurisprudenza il delicato compito di delineare accuratamente il ruolo dei principi codificati, con particolare riguardo al principio di risultato, al fine di promuovere un nuovo approccio integrato e dinamico. Tale approccio deve tener conto delle costanti evoluzioni normative e giurisprudenziali al fine di superare gli ostacoli rappresentati dall'inefficienza e dall'immobilismo burocratico.

Tuttavia, l'influenza pervasiva "dell'eredità del passato"[138], la "frammentarietà" strutturale del sistema amministrativo italiano e la manifesta resistenza al cambiamento (tecnologico e culturale) si riflettono nei ritardi riscontrati nell'adozione delle innovazioni, rispetto a contesti europei analoghi.[139] Nell'ambito di questa situazione si determina una marcata disomogeneità negli approcci e nelle tempistiche operative all'interno della pubblica amministrazione, configurandola come un'entità caratterizzata da "lentezza e contraddittorietà".[140] Ciò nonostante, in un panorama in cui l'amministrazione pubblica continua ad essere percepita come un ostacolo allo sviluppo economico e sociale del Paese, i principi emergenti sembrano incarnare l'aspirazione dei governi e del legislatore a realizzare finalmente un'amministrazione efficiente e "funzionale". [141] Questa aspirazione si pone l'obiettivo di superare le inefficienze croniche e di allinearsi ai più alti standard di governance, cercando di trasformare l'apparato burocratico in un motore propulsivo per il progresso nazionale, piuttosto che in un freno al dinamismo economico e sociale.

---

[137] M. R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in Federalismi.it, Fasc. n. 9/2024, pp. 224 ss.

[138] A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in Rivista trimestrale di Diritto Pubblico, Fasc. n.1/2022, pp. 95 ss.

[139] Intervento del Professor Sabino Cassese in occasione della presentazione del libro, *Le strutture del potere. Intervista di Alessandra Sardoni*, tenutosi il 4 giugno 2024, presso il Palazzo Esposizioni a Roma; hanno partecipato come autori, Miguel Gotor, Assessore alla Cultura di Roma Capitale, Marco Delogu, Presidente Azienda Speciale Palaexpo, Manuela Veronelli, Consigliera Azienda Speciale Palaexpo.

[140] S. CASSESE, *L'amministrazione digitale*, in www.ilfoglio.it , 2024, p. 3.

[141] M. R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in AA. VV. (a cura di), *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici*, in Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 27.

ISSN 2036-7821