

La forza espansiva del principio del risultato con particolare riferimento alla fase di esecuzione

Il principio del risultato, codificato all'art. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, non è riferito alla sola fase dell'evidenza pubblica: il testo lo estende espressamente all'esecuzione del contratto, sicché il risultato non si esaurisce nell'aggiudicazione, ma si compie soltanto quando l'opera è costruita, il servizio è reso, la fornitura è consegnata in modo conforme all'interesse pubblico programmato. È questa la sua forza espansiva, che la presente relazione si propone di indagare: l'attitudine del principio a proiettarsi oltre la gara, ricomponendo programmazione, affidamento ed esecuzione entro un ciclo unitario anziché entro fasi reciprocamente impermeabili.

Il principio non è una novità assoluta. Esso costituisce, nel settore dei contratti pubblici, attuazione del buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, e la giurisprudenza amministrativa lo applicava come canone immanente del sistema già prima della codificazione, sino a ritenerlo criterio orientativo anche per le procedure soggette *ratione temporis* al d.lgs. n. 50 del 2016 (Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2024, n. 7875). La vera innovazione sta nel comma 4: il risultato è oggi criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto. È in questa nuova gerarchia tra i principi che si coglie il mutamento di prospettiva, con un limite interno dichiarato dallo stesso art. 1: la legalità, la trasparenza e la concorrenza, e con esse l'imparzialità, che del buon andamento è corollario inscindibile.

Un primo spunto è il seguente: il risultato, letto in combinato con il principio della fiducia dell'art. 2, rovescia la nozione tradizionale di controllo. Nel modello che ha ispirato i codici precedenti, il controllo — preventivo, formale, di legittimità — operava come fattore di compressione della discrezionalità, e chi amministrava vi reagiva in chiave difensiva, privilegiando l'astensione alla decisione. Oggi la giurisprudenza afferma che il principio della fiducia porta a valorizzare l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, ampliando i poteri valutativi e la discrezionalità dell'amministrazione, in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile (Cons. Stato, sez. V, n. 7875 del 2024, cit.). La lettura che può proporsi è che il controllo, in questa prospettiva, non si leghi più a una riduzione ma a un ampliamento della discrezionalità: ed è proprio in ciò che si rivela funzionale al risultato, perché flessibilizza l'attività, restituendo all'amministrazione il margine di apprezzamento necessario a perseguire l'effettiva realizzazione dell'opera anziché a presidiare la mera correttezza della forma. Ma il controllo non scompare: cambia oggetto, spostandosi dalla conformità formale dell'atto alla verificabilità dell'esito, secondo la stessa architettura dell'art. 1, comma 2. E la fiducia — come osserva la Relazione al Codice, ripresa dalla giurisprudenza — resta legata a doppio filo a legalità, trasparenza e correttezza: è una versione evoluta della presunzione di legittimità dell'azione amministrativa, non uno strumento di superamento della disciplina positiva (Cons. Stato, sez. V, 2 agosto 2024, n. 6944).

Né la fiducia è un favore unilaterale, e qui il rovesciamento si completa. La stessa giurisprudenza che la valorizza per il funzionario la nega come scudo all'operatore economico: il raggruppamento si presume conosca la situazione dei propri componenti, non può invocare l'affidamento a fronte di una causa escludente che con l'ordinaria diligenza professionale avrebbe potuto e dovuto percepire, e l'ignoranza rileva soltanto se incolpevole e comprovata su dati oggettivi, non essendovi affidamento meritevole di tutela per chi ha indotto, anche solo colposamente, in errore l'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, n. 6944 del 2024, cit., che richiama Ad. plen. n. 20 del 2021). Se ne può trarre una conclusione di sistema: il presidio di legittimità della procedura non risulta ridotto, ma esteso. L'operatore privato è responsabilizzato, a proprio carico e con la diligenza professionale che gli è

Le opinioni espresse nella presente relazione sono riferibili al solo autore e non all'Amministrazione regionale.

propria, a concorrere esso stesso a garantire la legittimità della procedura. La fiducia, insomma, non attenua il controllo di legittimità: lo ridistribuisce tra i protagonisti del rapporto, ed è esigente in entrambe le direzioni.

Questo assetto si comprende meglio se si considera la genealogia del Codice, che ne costituisce, per così dire, il titolo di legittimazione europea. Il d.lgs. 36/2023 è il primo codice della materia che non nasce dall'esigenza di recepire nuove direttive: il codice del 2006 trasponeva le direttive del 2004, quello del 2016 le direttive del 2014; queste ultime erano dunque già trasposte quando la legge delega 21 giugno 2022, n. 78 ha affidato al Governo un compito diverso — adeguare la disciplina, oltre che al diritto europeo, ai principi espressi dalla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e ridurre al massimo le regole eccedenti quelle richieste dalla normativa europea, secondo il divieto del cosiddetto gold plating. Il baricentro non è più la trasposizione, ma l'efficienza del meccanismo; e l'efficienza passa per il recupero di quella discrezionalità che il legislatore europeo aveva già consentito e che la sovrabbondanza regolatoria interna aveva compresso. Non a caso la Corte di giustizia aveva ripetutamente censurato proprio gli automatismi e i vincoli rigidi di matrice nazionale, estranei al modello delle direttive: così per i limiti quantitativi generali al subappalto, dichiarati incompatibili con l'ordinamento eurounitario (CGUE, 26 settembre 2019, C-63/18; 27 novembre 2019, C-402/18); così per le esclusioni che sottraggono alla stazione appaltante quella valutazione «concreta e individualizzata» del caso che la Corte esige (CGUE, Grande sezione, 7 settembre 2021, C-927/19; sez. IX, 3 giugno 2021, C-210/20, entrambe richiamate da Cons. Stato n. 6944 del 2024). Il Codice ne trae le conseguenze in una serie di istituti che restituiscono spazi di apprezzamento: la valutazione non automatica dell'illecito professionale grave (artt. 95 e 98), il subappalto sottratto a limiti quantitativi generali e rimesso alla valutazione della singola gara (art. 119), il soccorso istruttorio ampliato (art. 101), la flessibilità delle procedure sotto soglia (artt. 49 e 50), la reintroduzione dell'appalto integrato (art. 44). La discrezionalità che il principio della fiducia valorizza non è dunque una concessione interna: è il riallineamento al modello europeo, presidiato dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia.

Sul piano interno, il rovesciamento del controllo è l'approdo di una strategia avviata da oltre trent'anni: la separazione tra indirizzo politico e gestione introdotta nel 1993, che ha reso la dirigenza responsabile della gestione e dei suoi risultati; il riordino dei controlli interni del 1999, che ha affiancato al controllo di regolarità amministrativo-contabile il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza e il controllo strategico; il controllo concomitante introdotto nel 2020, che proietta la verifica nel corso della gestione in funzione correttiva. La parabola culmina oggi nella riforma della Corte dei conti recata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1. Su una riforma così discussa non si intende qui esprimere alcun giudizio di valore, né adesivo né critico: l'approccio è quello, esegetico, di chi prende atto del dato positivo e ne tenta una sistematizzazione. E sul piano sistematico due dati paiono difficilmente contestabili. Il primo: la legge consolida e tipizza la responsabilità amministrativa entro il perimetro della colpa grave, introduce la copertura assicurativa obbligatoria e attribuisce rilievo esimente all'atto che abbia superato il controllo preventivo di legittimità. Il secondo, che è il punto di saldatura rilevante per questa relazione: nel parere reso sul disegno di legge, la stessa Corte dei conti ha suggerito di definire il perimetro della colpa grave assumendo a modello una norma già vigente — l'art. 2, comma 3, del Codice dei contratti. Il significato di questo passaggio merita di essere esplicitato: una regola nata come speciale, per il solo settore dei contratti pubblici, è stata elevata a modello della disciplina generale della responsabilità amministrativa; ciò che il Codice aveva sperimentato per gli appalti è divenuto paradigma dell'intero sistema, e questo conferma, dall'esterno, la portata espansiva dell'impianto del 2023. Per completezza si registra che parte della dottrina paventa il rischio di un controllo preventivo piegato alla sola funzione di garanzia degli

Le opinioni espresse nella presente relazione sono riferibili al solo autore e non all'Amministrazione regionale.

amministratori: la tensione tra risultato e controllo resta un dato strutturale, che la sistemazione qui proposta si limita a registrare.

Per chi amministra, tutto ciò ha un significato concreto. L'art. 1, comma 4, fa del risultato il parametro per valutare la responsabilità del personale e per l'attribuzione degli incentivi, in tutte le fasi, esecuzione compresa: il responsabile unico del progetto e il direttore dei lavori o dell'esecuzione ne sono i terminali operativi, perché è il loro presidio su tempi e qualità che decide se l'opera si realizza o si manca. E il contrappeso è la protezione di chi decide con diligenza: l'art. 2, comma 3, tipizza la colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa ed esclude che la integri la condotta fondata su indirizzi giurisprudenziali prevalenti o su pareri delle autorità competenti. Si risponde della negligenza grave e palese, non dell'errore maturato entro un percorso diligente, motivato e documentato.

Il secondo spunto riguarda il passaggio più delicato: la migrazione di talune verifiche dalla gara all'esecuzione, da governare senza forzature. La giurisprudenza più recente offre una distinzione che può assumersi come chiave dell'intera materia, e che potrebbe denominarsi l'asse impegno/adempimento. Quando una specifica tecnica opera come criterio premiante, la verifica è necessaria già in gara, ai fini dell'attribuzione del punteggio; quando è imposta come elemento essenziale dell'offerta, la proposta deve contenere a pena di esclusione il relativo impegno, ma la verifica del rispetto di quell'impegno — ha affermato il Consiglio di Stato — non appartiene ontologicamente alla procedura di gara e può essere demandata alla fase esecutiva (Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857). Ciò che presidia la concorrenza — l'esistenza dell'impegno e dei requisiti che assicurano la pari competizione — resta a monte; ciò che attiene alla conformità dell'adempimento può scivolare a valle. La conferma viene dalla casistica sui requisiti di esecuzione: certificazioni di qualità conseguibili fino all'avvio del servizio, dove il decorso di trenta giorni tra il concreto inizio dell'attività e il rilascio formale del certificato è stato qualificato vuoto formalismo, recessivo davanti all'interesse della stazione appaltante a ottenere prestazioni orientate al miglior risultato (Cons. Stato, sez. V, n. 7875 del 2024, cit.). È la stessa logica sostanzialistica per cui l'irregolarità che non compromette trasparenza, concorrenza o validità dell'offerta non può tradursi in esclusione (Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 1620), e per cui il risultato deve guidare l'interprete nella lettura e nell'applicazione della disciplina di gara (Cons. Stato, sez. III, 4 novembre 2025, n. 8574): le procedure sono un mezzo, non il fine.

Ma il risultato opera ormai anche nell'esecuzione in senso proprio, ed è qui il suo banco di prova. Viene in rilievo, anzitutto, una vicenda decisa nel 2025 che conviene ricostruire con precisione, perché il quadro normativo vi gioca un ruolo decisivo. Un contratto per la realizzazione di una palazzina ospedaliera era in corso di esecuzione; l'appaltatore, colpito da informazione interdittiva antimafia, era stato ammesso al controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis del d.lgs. n. 159 del 2011, con conseguente sospensione ex lege degli effetti dell'interdittiva; cessato il controllo con esito positivo, e nelle more della rivalutazione prefettizia, quegli effetti si erano riespansi. Si poneva dunque il problema se l'amministrazione fosse tenuta a sciogliersi dal contratto, alla stregua della risoluzione cosiddetta doverosa prevista per il caso in cui l'appaltatore si sia trovato in una situazione escludente al momento dell'aggiudicazione (art. 108, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2016, oggi art. 122, comma 2, del Codice). Il Consiglio di Stato ha negato che ne discendesse un obbligo, e lo ha fatto per via interpretativa, non disapplicativa: ha focalizzato la lettura non sulle norme del testo unico antimafia ma su quelle del codice dei contratti, che regolano direttamente l'esercizio del potere; ha osservato che al momento dell'aggiudicazione gli effetti dell'interdittiva erano legalmente sospesi, sicché l'operatore non versava in situazione escludente; ha interpretato in modo rigorosamente restrittivo i casi di risoluzione doverosa, escludendo ogni automatismo e riconoscendo

Le opinioni espresse nella presente relazione sono riferibili al solo autore e non all'Amministrazione regionale.

all'amministrazione un margine di valutazione sull'opportunità di portare a compimento l'opera con l'affidatario originario ovvero individuare un nuovo contraente. Soluzione dichiarata coerente con la ratio di recupero alla legalità sottesa al controllo giudiziario, con il principio del risultato in quanto relativo anche alla fase esecutiva e con la disciplina europea, che in fase di esecuzione — dove non si pone più un problema di par condicio — configura la risoluzione come facoltà e mai come obbligo, neppure in presenza di una causa di esclusione originaria (art. 73 dir. 2014/24/UE) (Cons. Stato, sez. III, 10 marzo 2025, n. 1937). Ed è, anche qui, il modello europeo della discrezionalità a orientare la lettura del dato interno: dove la norma nazionale aveva irrigidito, l'interpretazione riconduce alla facoltà.

Vengono poi in rilievo le varianti, materia storicamente fra le più sorvegliate perché luogo elettivo del rischio di sviamento: il correttivo del 2024 ha riscritto l'art. 120, qualificando come non sostanziali le modifiche che assicurano risparmi o soluzioni migliorative anche mediante tecnologie sopravvenute rispetto alla progettazione, e introducendo il comma 15-bis, che impone di individuare tempestivamente, in contraddittorio con il progettista e con l'appaltatore, soluzioni coerenti con il principio del risultato. La modifica non è più sospettata in quanto tale: è ammessa, e anzi doverosa, quando serve a portare a compimento l'opera. Il limite, però, resta la concorrenza: la modifica sostanziale configura un affidamento diretto mascherato, e oltre la soglia della non sostanzialità si impone una nuova gara.

E i limiti valgono per il principio stesso, in due direzioni che conviene esplicitare. La prima: il risultato non è una causa di esclusione. In una vicenda di appalto integrato, un concorrente sosteneva che le modifiche apportate dall'aggiudicatario al progetto violassero il principio del risultato e dovessero condurre alla sua espulsione dalla gara; il Consiglio di Stato ha replicato che il risultato è un principio promozionale — criterio di esercizio della discrezionalità e canone interpretativo — e che attribuirgli una funzione escludente ne integrerebbe una vera eterogenesi dei fini: un principio nato per favorire la realizzazione dei contratti si rovescerebbe in strumento per espellere concorrenti, in contrasto, oltretutto, con la tipicità delle cause di esclusione, che sono soltanto quelle previste dalla legge (art. 10, comma 2) (Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2025, n. 2418). La seconda: il risultato non è una deroga alla qualità. Esso non consente di superare la legalità sostanziale né di abbassare i requisiti tecnici e gli standard di sicurezza fissati dalla *lex specialis*, per una ragione interna allo stesso principio: un'opera realizzata rapidamente ma male, o in condizioni di insicurezza, non è un risultato — la qualità e la sicurezza del risultato sono componenti, non ostacoli (Cons. Stato, sez. III, 16 giugno 2025, n. 5217).

Il terzo profilo, probabilmente il più fecondo, attiene alla saldatura del principio del risultato con la disciplina civilistica dell'esecuzione, e merita di essere svolto con ordine, perché il passaggio logico non è di immediata evidenza. Il punto di partenza è noto: il contratto di appalto pubblico conserva, nella fase esecutiva, natura privatistica, sicché la sua attuazione dovrebbe essere governata, in astratto, dai doveri di correttezza e buona fede oggettiva di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., dei quali la giurisprudenza di legittimità ha da ultimo ribadito la duplice funzione: imporre a ciascuna parte obblighi anche non espressamente previsti dal contratto o dalla legge, ove necessario per preservare gli interessi della controparte, e consentire al giudice di intervenire sul contenuto del contratto per garantire l'equo temperamento degli interessi e prevenire o reprimere l'abuso del diritto (Cass. civ., sez. II, ord. 10 gennaio 2025, n. 656, conforme a Cass. n. 20106 del 2009). Sennonché la trapiantabilità di queste clausole generali nel settore dei contratti pubblici è sempre stata avvertita come problematica: si tratta di un ordinamento di settore dominato da regole procedurali per la formazione e la manifestazione della volontà dell'amministrazione e dalla presenza di un interesse pubblico tipizzato, nel quale la clausola elastica, rimessa all'apprezzamento del giudice e costruita

Le opinioni espresse nella presente relazione sono riferibili al solo autore e non all'Amministrazione regionale.

sulla parità delle parti, pareva trovare spazi angusti: la condotta dell'amministrazione sembrava esaurirsi nella conformità al procedimento, e ciò che non era prescritto pareva non potersi esigere.

È qui che il principio del risultato opera il mutamento decisivo. Collocando al primo posto tra i principi della materia la concretizzazione dell'interesse pubblico nell'esito utile — l'opera realizzata, il servizio reso, la fornitura consegnata, con tempestività e al miglior rapporto tra qualità e prezzo — l'art. 1 fornisce alla buona fede esattamente ciò che le mancava per radicarsi nel settore: un ancoraggio positivo e funzionale. Se l'interesse pubblico non si identifica più con la regolarità della procedura ma con il compimento della prestazione, allora la cooperazione tra le parti non è più un correttivo esterno di matrice privatistica, da maneggiare con cautela, ma uno strumento interno al perseguimento dello stesso interesse pubblico. Può dirsi, in questa prospettiva, che la priorità assegnata al risultato abbia consentito di superare le principali incertezze sulla trapiantabilità dei principi di buona fede e correttezza negli appalti pubblici; e, di più, che li abbia colorati di una più specifica caratterizzazione: non una generica lealtà tra contraenti, ma una leale cooperazione bilaterale orientata all'opus e alla tempestività della sua realizzazione.

Le conferme di questa lettura si rinvergono su entrambi i versanti del rapporto. Sul versante dell'amministrazione, la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto, proprio in materia di opere pubbliche, un dovere del committente — discendente dall'art. 1206 c.c. e, più in generale, dai principi di correttezza e buona fede oggettiva — di cooperare all'adempimento dell'appaltatore, sino ad affermare che l'elaborazione di varianti, di norma mera facoltà, può configurarsi come doveroso intervento collaborativo del creditore (Cass. civ., sez. I, 22 febbraio 2022, n. 5848). Una precisazione di rigore è però necessaria, perché il principio non travolga i presidi dell'evidenza pubblica: il dovere di cooperazione opera sul piano della condotta, non del contenuto. Esso non obbliga mai l'amministrazione a disporre modifiche oltre i limiti qualitativi e quantitativi posti a tutela della concorrenza — la modifica sostanziale resta vietata, e quella eccedente i limiti di legge costituisce, in realtà, un nuovo contratto —; obbliga invece a decidere lealmente e tempestivamente sulle modifiche ammissibili. Non a caso, nel precedente richiamato, la responsabilità del committente è stata ravvisata non per aver negato la variante, ma per i ritardi e gli stalli decisionali che ne avevano impedito la tempestiva approvazione: ed è esattamente la tempestività che l'art. 1 eleva oggi a componente del risultato. Sul versante dell'appaltatore, specularmente, le mancanze della progettazione riferibili alla stazione appaltante sono state inquadrare in un percorso di reciproci adempimenti guidato dai canoni di diligenza e buona fede, nel quale grava sul privato un puntuale dovere cognitivo delle condizioni di esecuzione (Cass. civ., sez. I, ord. 15 febbraio 2021, n. 3839); e la giurisprudenza amministrativa ha compiuto il passo conclusivo, qualificando il dovere cognitivo e l'onere di tempestiva contestazione come aspetti di un obbligo rafforzato di cooperazione del contraente privato, funzionale al contenimento dei tempi di realizzazione dell'opera, oggi positivizzato nel principio del risultato (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I-quater, 25 marzo 2024, n. 5834). La medesima saldatura opera, del resto, già sul terreno dell'interpretazione: la lettura della disciplina di gara secondo buona fede è stata espressamente ricondotta al combinato dei principi del risultato e della fiducia, con l'argine del divieto di abuso del diritto (Cons. Stato, sez. III, n. 8574 del 2025, cit.).

Il quadro che ne risulta può così sintetizzarsi: il risultato non innova il diritto civile dell'esecuzione, ma lo assorbe e lo eleva a principio di settore, conferendo alla buona fede quella legittimazione pubblicistica che le era storicamente contestata e, insieme, una fisionomia propria — la cooperazione orientata al compimento dell'opera, che privilegia la conservazione del rapporto e il completamento della prestazione rispetto ai rimedi caducatori, e di cui costituiscono espressione, all'interno del Codice, il principio della fiducia (art. 2) e quello di buona fede e tutela dell'affidamento (art. 5).

Le opinioni espresse nella presente relazione sono riferibili al solo autore e non all'Amministrazione regionale.

Due cenni conclusivi. Il risultato si proietta anche sul riesame: l'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione non può fondarsi sul mero ripristino della legalità violata, dovendo l'amministrazione verificare se l'illegittimità incida realmente sull'esito perseguito, sicché l'autotutela che frustra la rapida esecuzione dell'appalto senza un interesse concreto e attuale è essa stessa viziata (Cons. Stato, sez. IV, 22 luglio 2025, n. 6495); mentre il ritiro della mera proposta di aggiudicazione resta atto endoprocedimentale, estraneo all'autotutela in senso proprio (T.A.R. Campania, n. 1762 del 2025). Con riflessi patrimoniali ancora da esplorare: il risultato restringe l'area degli annullamenti illegittimi fonte di risarcimento e potrebbe, sul piano del quantum, fungere da misura dell'utilità effettivamente frustrata. E si proietta a monte, sulla scelta del modello: la decisione tra appalto, concessione e partenariato — il cui discrimine è l'allocatione del rischio operativo — è essa stessa una scelta da motivare in funzione dell'esito utile, tanto che l'art. 174 definisce il partenariato come un rapporto di lungo periodo volto a raggiungere un risultato di interesse pubblico.

La tesi che si consegna alla discussione è dunque questa: la forza espansiva del principio del risultato si governa lungo l'asse impegno/adempimento — la gara presidia l'impegno e la pari competizione, l'esecuzione accoglie la verifica dell'adempimento e la gestione delle sopravvenienze — sotto il segno della leale cooperazione, di un controllo che misura l'esito anziché la forma, di una responsabilità calibrata sulla colpa grave, e nel solco di una discrezionalità che non è concessione interna ma riallineamento al modello europeo. Il risultato non degenera in risultatismo perché porta in sé i propri limiti; e si compie soltanto quando l'opera è costruita, il servizio è reso, la fornitura è consegnata — bene.

Consentitemi, in chiusura, una considerazione che dall'analisi discende e che si rivolge a chiunque eserciti oggi responsabilità nel settore pubblico. Il Codice ha posto, accanto al risultato, il principio della fiducia; e la fiducia, prima ancora che una formula normativa, è un criterio di organizzazione del lavoro amministrativo: riconosce a chi decide uno spazio reale di apprezzamento e chiede, in cambio, che quello spazio venga usato. Ne discende un'inversione che vale la pena di fissare: il rischio vero, oggi, non è nella firma, ma spesso nella sua assenza — perché l'astensione dal decidere ha un costo, in opere non realizzate e servizi non resi, non meno grave dell'errore che si vorrebbe scongiurare; e perché il sistema, tra colpa grave tipizzata, rilievo esimente dei pareri qualificati e riforma dei controlli, protegge ormai chi decide con diligenza assai più di quanto protegga chi non decide. È una libertà più ampia e, insieme, una responsabilità più esigente: quella di chi si considera non esecutore di una procedura, ma responsabile di un risultato. Su questo — sui dubbi, sulle obiezioni, sui casi concreti che ciascuno di voi incontra ogni giorno — è giusto che l'ultima parola non sia di chi parla: il confronto è aperto.