

Il principio del risultato: evoluzione normativa e giurisprudenziale

Fulvio Cortese*

Epifenòmeno, sm. Filos. e Psicol. Fenomeno che si aggiunge a un complesso fenomenico noto, nella cui esplicazione non porta alcun motivo problematico o variazione.

2. Medie. Sintomo collaterale.

Tramater [s. v.]: ⁴ 'Epifenomeno', sintomo che sopraggiunge nel corso d'una malattia, e la cui apparizione non è necessaria per istabilirne il carattere.

= Voce dotta, comp. dal pref. *epi-* (gr. *ini* ⁴ sopra) e da fenomeno (v.); cfr. ingl. *epiphenomenon* (nel 1706); fr. *épiphénomène* (nel 1755). Il termine si è diffuso nel sec. XIX con la psicologia inglese.

(da S. Battaglia, *Grande dizionario della lingua italiana*, V, Torino, Utet, 1968, 190)

1. Premessa

Questo intervento si articola in due parti.

La prima (parr. 2, 3 e 4) è semplicemente riepilogativa di informazioni ed elementi valutativi in larga parte già noti, e concernenti in particolare il contenuto esplicito dei dati positivi, le dichiarazioni programmatiche del loro *autore storico* e un ventaglio esemplificativo delle molte interpretazioni giurisprudenziali sinora offerte.

La seconda parte (parr. 5 e 6) prende atto degli esiti della ricognizione preliminare e riferisce alcune meditazioni di carattere generale e di più ampio contesto, formulando quindi una breve riflessione finale sul *significato ultimo* del riconoscimento testuale del principio del risultato.

2. La codificazione del principio

Come è risaputo, il principio del risultato è stato espressamente affermato dal legislatore all'art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 (cd. "Codice dei contratti pubblici", d'ora in poi Codice), che coerentemente porta una corrispondente rubrica¹.

* Ordinario di diritto costituzionale e pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento (fulvio.cortese@unitn.it). Il presente testo riproduce – con un essenziale corredo di note – il contenuto della relazione tenuta il 20 febbraio 2026 all'interno del Convegno *Il Principio di risultato nell'azione amministrativa: dialogo sistemico con proporzionalità e trasparenza*, organizzato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino - Alto Adige / Südtirol, Sede di Trento.

¹ La bibliografia è assai ampia. Si segnalano soprattutto, oltre agli Autori che vengono ripresi in nota anche *infra*, i contributi di R. Caranta, *I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. it.*, n. 8-9/2023, 1950 ss., F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4/2023, 821 ss., E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4/2023, 829 ss., G. Napolitano, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2023, 287 ss., M. Renna, *I principi*, in S. Fantini, H. Simonetti (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici*, La Tribuna, Piacenza, 2023, 1 ss., M. Spasiano, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in C. Contessa, P. Del Vecchio (diretto da),

Da questa disposizione si ricavano, testualmente, diverse acquisizioni:

a) il principio del risultato non viene dal nulla, ma «costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità» (art. 1, comma 3); sicché è principio che, in primo luogo, si riconduce evidentemente a quanto statuito dall'art. 97, comma 2, Cost., del quale rappresenta declinazione nello specifico ambito regolato dal Codice;

b) il principio, simultaneamente, ha ragioni più immediate, perché è statuito «nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea» (v. sempre art. 1, comma 3); pertanto – premesso, come si è visto, che esso vuole essere attuazione di prescrizioni di portata costituzionale – il principio si fonda anche su radici legittimanti, di politica legislativa, apertamente manifeste, ossia sul modo con cui l'ordinamento interno concepisce l'importanza dell'influenza del diritto sovranazionale, vale a dire del processo di adeguamento che quest'ultimo impone da tempo, specie in materia di contratti pubblici, così come dei più ravvicinati obiettivi della complessa e pluristrutturata azione europea;

c) è soprattutto per questi motivi che il principio, anche per sua collocazione topografica, è evidentemente posto alla base dell'ordito normativo del Codice (che, del resto, assieme ai principi di cui agli artt. 1 e 2, lo eleva a generale e trasversale criterio interpretativo e applicativo: v. all'art. 4), individuando l'obiettivo per cui la disciplina è stata pensata e identificando le coordinate cogenti cui le pp.aa. si devono attenere (affidare ed eseguire il contratto «con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza»: art. 1, comma 1);

d) più nel dettaglio, i principi di concorrenza e trasparenza sono strumentali a una specifica modalità di realizzazione del principio del risultato nel rispetto della legge (il primo, infatti, serve a consentire di raggiungere «il miglior risultato possibile», mentre il secondo è finalizzato ad assicurare «massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole» del Codice e «piena verificabilità»: art. 1, comma 2);

e) inoltre, il principio del risultato opera anche sul piano della configurazione effettiva delle prerogative delle pp.aa. (è «criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto»: art. 1, comma 4) e della definizione dei parametri cui informare doverosamente una parte qualificante del rapporto tra pp.aa. e suo personale (allo scopo, cioè, di «a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva»: *ibidem*).

Il principio del risultato, in tal guisa plasmato, trova conferma e supporto nell'incrocio con la prefigurazione di ulteriori principi, e specialmente:

- nel rapporto con il principio della fiducia, che proprio in funzione di quelle valutazioni e di quelle scelte che le pp.aa. devono fare per acquisire ed eseguire le prestazioni contrattuali, invita a favorire e valorizzare «l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici» (art. 2, comma 2);

Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 49 ss., D. Iaria, *Il risultato e la fiducia: principi generali o slogan?*, in *Riv. trim. appalti*, n. 2/2024, 293 ss., B.G. Mattarella, *Il principio del risultato nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2024, 331 ss., L.R. Perfetti, *Discrezionalità amministrativa e principio del risultato*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2024, 69 ss., G. Tropea, *Un nuovo super-principio?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2025, 464 ss.

- in correlazione con i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, visto che le potenzialità di cui le pp.aa. possono avvalersi in attuazione di quegli stessi principi sono materialmente accessibili soltanto a condizione che esse vengano veicolate, tra l'altro, anche nel rispetto del principio del risultato (art. 6).

Il Codice, peraltro, menziona il “risultato” anche in altre disposizioni. Per lo più, però, il richiamo avviene con intenzioni che riprendono esattamente i significati e gli obiettivi “di principio” desumibili dall’art. 1 (es. nell’art. 62, comma 15, in tema di individuazione della stazione appaltante o centrale di committenza qualificata; nell’art. 82-bis, comma 1, in tema di stipula di accordo di collaborazione tra le parti coinvolte nell’esecuzione del contratto; nell’art. 120, comma 15-bis, in tema di rimedio ad eventuali errori od omissioni nella progettazione esecutiva; nell’art. 174, comma 1, lett. a, in tema di ricorso ad un’operazione di partenariato pubblico-privato), mentre in poche altre ipotesi il riferimento – con l’utilizzo, così, della medesima terminologia, ma in prospettiva più scontata e per nulla problematica – è operato esclusivamente per individuare l’esito in senso stretto di una specifica attività (es. negli artt. 203 ss., in tema di affidamento di servizi globali).

3. L’origine e le finalità – dichiarate – della positivizzazione del principio

Quanto emerge dalla mera consultazione delle disposizioni così sunteggiate dev’essere confrontato anche con quanto desumibile dai “lavori preparatori” della stesura del Codice; segnatamente, con quanto si trova esplicitato nella Relazione illustrativa predisposta dalla Commissione speciale incaricata di elaborarlo².

Non è, questa, un’operazione superflua, poiché dalla Relazione – cui i redattori attribuiscono un significato anche prospettico e non solo riepilogativo dell’istruttoria e degli orientamenti in essa maturati³ – si apprende:

- che non è casuale che la previsione del principio del risultato sia avvenuta all’interno di un quadro di altri principi generali⁴;

- che lo stabilimento di tutti questi principi corrisponde a una logica precisa, ossia quella di contribuire ad «un “sistema” normativo» (rendendo «intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al Codice» e rendendo palese per tale via il «fondamento giuridico della disciplina considerata»), con l’effetto di esprimere una «funzione genetica (“nomogenetica”) rispetto alle singole norme»⁵;

- che, quindi, tali principi, non volendo generare pratiche interpretative foriere di incertezza, hanno una prevalente «funzione ordinante e nomofilattica»⁶;

- e che, in questa cornice, l’art. 1 del Codice, codificando il principio del risultato, enuncia «l’interesse pubblico primario del codice, come finalità principale che stazioni appaltanti ed enti concedenti devono sempre assumere nell’esercizio delle loro attività: l’affidamento del contratto e la sua esecuzione con la massima tempestività e il miglior

² Cfr. il testo integrale, disponibile online al seguente indirizzo: https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000.

³ La Relazione, infatti, si autodefinisce come «un “materiale della legge” (*Gesetzmaterial*) che si propone come un vero e proprio manuale operativo per l’uso del nuovo codice, assorbendo anche la funzione di indirizzo attuativo sinora rivestita dalle “linee guida non vincolanti”»: *ivi*, p. 9.

⁴ *Ivi*, p. 11.

⁵ *Ibidem*.

⁶ V. sempre alla *Relazione*, *cit.*, p. 12.

rapporto possibile tra qualità e prezzo, sempre nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza, che vengono espressamente richiamati»⁷.

Più nello specifico, poi, la Relazione chiarisce che la codificazione del principio del risultato deve intendersi come ricollegabile alle note elaborazioni della dottrina sulla cd. “amministrazione di risultato”, rappresentandone, però, una «derivazione evoluta»⁸.

Il *nuovo* risultato, infatti, «si inquadra nel contesto della legalità e della concorrenza: ma tramite la sua codificazione si vuole ribadire che legalità e concorrenza da sole non bastano, perché l’obiettivo rimane la realizzazione delle opere pubbliche e la soddisfazione dell’interesse della collettività». Questa «“propensione” verso il risultato è caratteristica di ogni azione amministrativa, perché ogni potere amministrativo presuppone un interesse pubblico da realizzare»⁹.

D’altra parte, si sottolinea che questo risultato non è identificabile solo con la promozione della gara e il suo regolare svolgimento: «il nesso tra “risultato” e “concorrenza”, la seconda in funzione del primo, è già rafforzato dalla dizione del comma 1, dove si specifica che non si persegue “un risultato purché sia”, ma un risultato “virtuoso”, che accresca la qualità, diminuisca i costi, aumenti la produttività, etc.»¹⁰.

È per ciò che il principio del risultato, così qualificato, è un «principio-guida», che aiuta le pp.aa. – ma di conseguenza anche i giudici che sono chiamati a valutarne l’operato – a trovare la «regola del caso concreto», «al fine di sciogliere la complessità, spesso inevitabile, che deriva dall’intreccio di principi, norme di diritto dell’Unione europea, norme di legge ordinaria, atti di regolazione e indirizzi della giurisprudenza»¹¹. Ed è sempre su questa scorta che il principio del risultato vale, specie rispetto agli altri principi, come «criterio prioritario di bilanciamento»¹².

Va anche notato che al principio del risultato (oltre che a quello di fiducia) la Relazione ricollega anche il principio di auto-organizzazione amministrativa (affermato dall’art. 7 del Codice): è il principio del risultato, infatti, che «orienta la scelta dell’Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l’“amministrazione del fare”, per troppo tempo sacrificata in base a visioni nazionali prive di fondamento unionale, a favore di un’amministrazione che si limita, con l’obbligo di esternalizzazione, a “far fare agli altri”»¹³.

C’è, poi, anche un altro aspetto da mettere in evidenza.

Nella Relazione, proprio nella parte iniziale, in cui ci si sofferma sulla tecnica del ricorso ai principi, si sostiene che questa tecnica è tanto più indispensabile quando l’adozione di una «disciplina rigida e dettagliata» tende a creare «incertezze, ritardi, inefficienze», dal momento che proprio la legge – «soprattutto un codice» – non può «inseguire la disciplina specifica di ogni aspetto della realtà, perché si troverà sempre in ritardo, ma deve invece fornire gli strumenti e le regole generali e astratte per regolarla»¹⁴.

L’argomento ha un certo rilievo.

⁷ Ivi, p. 13.

⁸ Ivi, p. 14.

⁹ Ibidem.

¹⁰ V. sempre la *Relazione*, cit., p. 13, laddove la Commissione si sofferma anche sugli indici di un progressivo processo di demitizzazione o ridimensionamento della concorrenza formalmente intesa.

¹¹ Ivi, p. 14.

¹² Ivi, p. 11.

¹³ Ivi, p. 20.

¹⁴ Ivi, p. 12.

Per un verso, è del tutto naturale evocarlo, perché è il classico argomento che si utilizza per spiegare le peculiarità, per così dire storiche, del ricorso alla codificazione e dell'uso frequente di principi e clausole generali.

Per altro verso, tuttavia, non si può non notare che, così facendo, e tenendo anche conto della dottrina che a più riprese è tornata a discorrere su questo modo di immaginare alcune prescrizioni normative¹⁵, si rilancia la fonte codicistica e la sua più caratteristica fisionomia a maglie larghe in un periodo nel quale la crisi di quella fonte e, anzi, della legislazione per norme generali e astratte è stata già e più volte conclamata, e nel quale – elemento ancor più evidente – il “legislatore”, anche per propria crisi (autonoma e autoindotta), tende con frequenza sempre maggiore a dare vita a discipline singolari, temporanee, di matrice quasi provvedimentale o comunque transitorie per deliberata e strutturale destinazione¹⁶.

Pensare al “codice” e ai “principi”, in questo frangente, anziché palesare un'opzione per il rilancio della *legge*, pare dimostrare un'implicita volontà di *fuga* da quella fonte e di più forte chiamata in gioco di altri poteri.

4. Le letture del principio nell'applicazione giurisprudenziale

Se questo è quanto si può ricavare dall'analisi delle disposizioni e delle dichiarazioni prodotte da coloro che le hanno originariamente concepite e redatte, può essere fruttuoso guardare ai modi con cui i giudici amministrativi hanno dato applicazione al principio del risultato.

A) In primo luogo, vi è una certa tendenza a ribadire e a evidenziare la cornice generale del principio, dunque l'attinenza al principio costituzionale di buon andamento¹⁷.

B) In secondo luogo – in parte coerentemente con quanto evidenziato sub A), in altra parte in maniera più ambigua – la giurisprudenza, se per un verso enfatizza la valenza e, per l'appunto, l'estensione generale del principio del risultato (e l'applicabilità anche alle procedure avviate nella vigenza della disciplina precedente¹⁸), proprio perché relativo a principi di derivazione costituzionale, per altro verso ci tiene a sottolineare che si tratta di uno sviluppo ordinamentale per nulla ricognitivo, bensì assai innovativo. Anzi, in questa impostazione il principio del risultato garantirebbe al giudice di ampliare e intensificare il suo controllo, al punto che, oggi, secondo quella che appare come un'affermazione ricorrente, sarebbero transitate nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili¹⁹.

C) In terzo luogo, sul piano delle singole fattispecie in cui il principio del risultato viene ripreso a criterio risolutivo della rispettiva questione pratico-applicativa, va detto che le sentenze affrontano le controversie più varie, con ciò testimoniando sia la latitudine

¹⁵ V., ad esempio, e di recente, M. Clarich, M. Ramajoli, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, ETS, Pisa, 2021.

¹⁶ Con tutte le patologie che questo *modus operandi* a sua volta genera: in argomento v., *ex multis*, S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, nonché, Ead., *Il Parlamento amministratore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2023, 121 ss.

¹⁷ Tar Lombardia, Milano, Sez. I, n. 3127/2024.

¹⁸ Tar Sicilia, Catania, Sez. I, n. 1123/2025.

¹⁹ Cons. Stato, Sez. III, n. 2866/2024; Tar Lazio, Roma, Sez. IV, n. 22130/2024; Cons. Stato, Sez. III, n. 4701/2024; Cons. Stato, Sez. III, n. 5217/2025; Cons. Stato, Sez. V, n. 795/2026.

del campo di operatività del principio, sia il suo carattere fisiologicamente ambulante e, con ciò, l'incertezza e l'imprevedibilità della sua effettiva fisionomia. Di conseguenza, a farsi analogamente diffuso e trasversale è il sindacato giurisprudenziale, di cui si enfatizza il nuovo approccio sostanzialistico, a declinazione di quanto acquisito sub B) e quale corrispettivo diretto dell'ampliamento quali-quantitativo dei margini di apprezzamento discrezionale imputabili alle pp.aa.

Ai fini di ciò che importa in questa sede non è utile procedere ad una rassegna esaustiva della casistica, anche se è bene ricordare, in via esemplificativa, che la giurisprudenza ha richiamato il principio del risultato in tema di: legittimità e ragionevolezza di specifiche modalità di svolgimento della gara²⁰; legittimità di specifiche regole della *lex specialis* e modalità/criteri della loro interpretazione²¹; modalità di presentazione delle offerte²²; modalità di ammissione dei concorrenti alla procedura di gara²³; cause di esclusione dalla gara²⁴; riconoscimento di certificazioni rilasciate da organismi accreditati di altri Paesi²⁵; soccorso istruttorio²⁶ e altre "sanatorie"; subappalto²⁷; interpretazione del contratto di avvalimento²⁸; limite temporale dell'aggiudicazione²⁹; offerte anomale³⁰; qualità della prestazione descritta nell'offerta³¹; esercizio dei poteri di autotutela³²; impugnazione del bando senza previa partecipazione alla gara³³.

Al contempo, tuttavia, è molto significativo rilevare che nella stragrande maggioranza di queste controversie l'utilizzo del principio del risultato non è realmente determinante, potendosi risolvere le specifiche e rilevanti questioni anche alla luce di discipline o insegnamenti già metabolizzati. Il fatto è che la giurisprudenza richiama il principio o semplicemente *ad adiuvandum* o, più enfaticamente, a chiarimento performativo di un'interpretazione che ora si dovrebbe avvalorare tanto più in ragione del principio medesimo.

D) In quarto, e ultimo, luogo, è interessante osservare quale sia il rapporto che il giudice amministrativo traccia tra principio del risultato e gli altri principi di cui ai primi 12 articoli del Codice, innanzitutto i principi di concorrenza e trasparenza. È osservazione che aiuta a rispondere all'interrogativo: *a che giova* veramente il principio in esame? Da questo punto di vista, è emblematica specialmente l'affermazione per cui il principio è posto «in "difesa" dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura di affidamento»³⁴.

²⁰ Tar Lazio, Roma, Sez. I, n. 10580/2025.

²¹ Tar Toscana, Sez. II, n. 825/2024; Tar Puglia, Lecce, Sez. II, n. 1338/2024; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, n. 864/2025; Tar Liguria, Sez. I, n. 321/2025.

²² Tar Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1105/2024; Cons. Stato, Sez. VII, n. 5789/2024.

²³ Tar Lazio, Roma, Sez. I, n. 22040/2024.

²⁴ Tar Toscana, Sez. III, n. 230/2025.

²⁵ Tar Sicilia, Catania, Sez. III, n. 2096/2024.

²⁶ Trga, Sez. Bolzano, n. 316/2023; Tar Toscana, Sez. III, n. 1418/2024; Tar Veneto, Sez. III, n. 510/2025; Id., Sez. I, n. 769/2025; Cons. Stato, Sez. V, n. 4526/2025.

²⁷ Tar Liguria, Sez. I, n. 850/2024.

²⁸ Tar Campania, Salerno, Sez. II, n. 1011/2025.

²⁹ Cons. Stato, Sez. V, n. 1226/2025.

³⁰ Tar Sicilia, Catania, Sez. III, n. 2096/2024; Tar Lazio, Roma, Sez. IV, n. 7759/2025; Id., Sez. II, n. 13505/2025.

³¹ Cons. Stato, Sez. III, n. 11322/2023.

³² Cons. Stato, Sez. IV, n. 6495/2025.

³³ Tar Campania, Salerno, Sez. I, n. 1344/2023.

³⁴ Tar Sicilia, Catania, Sez. III, n. 3738/2023.

5. Quattro osservazioni generali

Orbene, se si prova a far fruttare le riferite letture, si possono trarre subito alcune impressioni preliminari.

Quanto ricostruito *supra*, al paragrafo precedente, sub A) e C), rivela che, a rigore, e anche a livello delle statuizioni positive presenti nell'ordinamento prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, il principio del risultato finisce, di fatto, per offrire una sorta di spinta, o di propellente, a norme generali evidentemente già cogenti, quali quelle dei principi *ex art. 97*, comma 2, Cost. e, ancor più, quelle dei principi *ex art. 1*, legge n. 241/1990.

Di più: sul piano prettamente materiale, i *risultati* concernenti l'interpretazione e l'applicazione della disciplina volta per volta pertinente non paiono strettamente connessi all'interpretazione e applicazione del *principio del risultato*; tecnicamente, almeno, non lo sono di più di quanto non si possa pacificamente ricavare da un quadro di principi già lungamente assimilati e testati³⁵.

Non è per niente strana, pertanto, la constatazione per la quale il principio del risultato si risolverebbe in qualcosa di poco utile, perché considerabile alla stregua di un'affermazione puramente retorica o ridondante, e per ciò solo discutibile³⁶.

Eppure, alla luce di quanto rammentato sempre *supra*, questa volta sub B) e D), si avverte come la giurisprudenza intenda valorizzare moltissimo l'innovazione normativa in questione, cogliendo l'occasione, addirittura, per prefigurare margini di sindacato più apertamente innovativi e incisivi e per puntualizzare la marcata funzionalizzazione di altri principi – e così di altri “blocchi di disciplina”: sulla concorrenza e sulla trasparenza – alla realizzazione di un traguardo di maggiore portata; un traguardo, in ipotesi, nel quale al riconoscimento di una vocazione marcatamente *comunicativa* (o rafforzativa) del nuovo principio si accompagna un *compito più impegnativo* per tutti coloro che sono tenuti a darvi seguito, pp.aa. e giudici.

Pertanto, la constatazione della dissociazione – o del possibile fraintendimento – nella connessione tra ciò che è argomentabile in senso puro (*con esiti per nulla diversi da quelli in precedenza accessibili*) e ciò che, invece, costituirebbe il manifesto di un modello di amministrazione (*predicato come nuovo*), lungi dal realizzare una macroscopica irrazionalità, è un dato che, probabilmente, non va sottovalutato e che, come tale, permette di svolgere quattro osservazioni generali.

I. La prima osservazione viene spontanea: la giurisprudenza cerca di cogliere appieno il momento riformatore per insistere sulla necessità di un mutamento della cultura dell'amministrazione e di tutti coloro che operano in essa, per essa e su di essa, e così anche della formazione che si rivela indispensabile per esercitare simili funzioni.

Può dirsi, cioè, che la *chance* prefigurata dalla nuova disciplina e del modo con cui i giudici amministrativi cominciano a tragarla è, ancora una volta, quella che parte autorevole della dottrina ha cercato a più riprese di veicolare, insistendo per

³⁵ Cfr. sul punto anche S. Vaccari, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2024, 669 ss.

³⁶ Per una critica (anche) in tale direzione v. l'efficace commento di R. Villata, L. Bertonazzi, *Art. 1*, in R. Villata, M. Ramajoli (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, coord. L. Galli, Pacini, Pisa, 2025², 1 ss.

l'instaurazione e il consolidamento di un *habitus* mentale più incline al *problem solving* e meno prigioniero di logiche normativiste³⁷.

È evidente – lo si può constatare immediatamente – che un simile raggiungimento non può affidarsi esclusivamente alla pretesa idoneità ispirante di un *corpus* di principi positivamente stabiliti, dovendosi, viceversa, percorrere la più verosimile (e sia pur più lenta e meno certa) strada di più originali e alternativi itinerari di apprendimento (già universitario) e (in modo più specifico e successivo) di *long life learning* (in quest'ultimo caso, per lo meno, per quanti sia già alle dipendenze delle pp.aa.).

Però è altrettanto evidente – con ciò tornando agli espliciti contenuti della Relazione illustrativa scritta dalla Commissione speciale che ha lavorato al Codice – che si attribuisce ai principi una «prevalenza di contenuto deontologico»³⁸, e che questa ha a che fare, molto da vicino, proprio con la definizione di ciò che ci si attende, anche sul piano della configurazione della regola del caso concreto, da dirigenti e funzionari, e di ciò che è ragionevole che sia riconosciuto come esigibile da tutti gli operatori³⁹.

Potremmo, allora, affermare che, se da un lato il principio in esame non sembra idoneo *ex se* a “smuovere le montagne”, è pur vero che esso è inteso come importante fattore di orientamento, capace di giustificare itinerari interpretativi e operativi più incisivi e responsabilizzanti di quelli che finora si sono costruiti sulla base del solo e puntuale rinvio agli artt. 97, comma 2, Cost., e 1, legge n. 241/1990.

II. Se questo è un primo profilo di cui far tesoro, è bene annotare che, pur muovendosi nella traiettoria della più conclamata sinergia tra concezioni nazionali e indicazioni europee⁴⁰, la nuova disciplina persegue l'ormai consueto approccio – anch'esso tecnicamente non del tutto preciso, ma sempre persuasivo sul piano declamatorio – del ricorso alla valorizzazione dei principi *sovrnazionali* in relazione a quanto auspicabile e/o perfezionabile circa l'elaborazione, la tenuta e l'inveramento concreto di quelli *interni*.

In altre parole, il “legislatore” e la giurisprudenza amministrativa, con grande spirito pragmatico, si avvalgono delle prescrizioni europee, ora in maniera più espressa che mai, per risolvere il “grande problema” che pone la “storica” proiezione culturale poc'anzi evocata nel corpo istituzionale italiano. Vale a dire, per spingere gli operatori a leggere il diritto interno in maniera diversa da quella sinora praticata.

È il medesimo atteggiamento che tantissimi interpreti (se non tutti) hanno avuto, da più di trent'anni, rispetto alla lettura del diritto dell'Unione europea quale strumentale ad una lettura *magis ut valeat* di parte della Costituzione, specie per quanto concerne la tutela di alcuni diritti, su tutti quello alla tutela giurisdizionale⁴¹.

Ed è oggi superfluo sottolineare quanto questo atteggiamento sia stato generativo, nella dottrina e nella giurisprudenza nazionali, di evoluzioni via via progressive e accrescitive delle garanzie offerte ai cittadini (es. in materia di tutela cautelare, di azione

³⁷ Cfr, per tutti, S. Cassese, L. Torchia, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, il Mulino, Bologna, 2014.

³⁸ V. la *Relazione* cit., p. 11.

³⁹ Secondo ciò che anche il Codice prescrive *expressis verbis* all'art. 1, comma 4 (ma v. anche all'art. 2, comma 2).

⁴⁰ Come ribadita – lo si è visto – al comma 3 dell'art. 1 del Codice.

⁴¹ I contributi dottrinali sono stati tantissimi, ma si segnalino comunque almeno due lavori, particolarmente sintomatici dell'indirizzo che gli studiosi hanno cominciato ad assumere dagli anni Novanta del Secolo scorso: M. Protto, *L'effettività della tutela giurisdizionale nelle procedure di aggiudicazione di pubblici appalti*, Giuffrè, Milano, 1997; S. Tarullo, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2004.

risarcitoria, di decorrenza del termine a ricorrere etc.) come, al contempo, di spiccati e sintomatici fraintendimenti, risolti, poi, in modo più o meno convincente, nel dialogo tra le “alte corti” (si pensi al caso, notissimo e pluricommentato, della giurisprudenza del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte di Giustizia UE sul cd. “ricorso incidentale escludente”). Ciò perché, per l'appunto, si è cercato diffusamente, nell'ordinamento nazionale, di strumentalizzare le discipline settoriali influenzate direttamente dal diritto europeo per ricavarne raggiungimenti di sistema già altrimenti ipotizzabili, eppure rimasti a lungo bloccati o non realizzati.

Nel Codice questo atteggiamento appare vistosamente pronunciato, tanto che il principio del risultato viene proprio affermato per creare un appiglio normativo tale da bilanciare e regolare caso per caso gli *input* prescrittivi che potrebbero essere meccanicamente derivati dall'applicazione per così dire “pura” del diritto sovranazionale.

III. Proprio quest'ultima osservazione ne genera, allora, un'altra, che forse aiuta a collocare meglio le peculiarità della codificazione di principi all'interno del Codice nel contesto dei processi di codificazione più recenti.

Vi è un certo parallelo, ad esempio, tra il modo con cui è stato affermato il principio del risultato e quello con cui è stato introdotto, all'art. 1 c.p.a., il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Si potrebbe dire che, in senso assoluto⁴², entrambi sono *principi-non principi*: difatti, può di essi predicarsi *il contrario*? Evidentemente no, perché non può esservi un'amministrazione che non abbia come fine la risoluzione concreta dei problemi di cura dell'interesse pubblico, né può darsi spazio per una tutela che non sia reale, afferrabile e soddisfattiva a tutto tondo. Perché, quindi, insistere ulteriormente?

D'altra parte, anche sul piano tecnico, dei due principi constatiamo, come si è già precisato, l'*inautonomia* capacità prescrittiva: se per il primo (principio del risultato) vale comunque quanto si ritrova nell'art. 97, comma 2, Cost., per il secondo (principio di effettività della tutela giurisdizionale) vale senz'altro quanto si rinviene negli artt. 24 e 113 Cost. Era davvero indispensabile aggiungere altro?

Nonostante ciò, sappiamo assai bene, anche in ragione di quanto ricordato poco sopra, che il principio di effettività della tutela giurisdizionale ha una derivazione sovranazionale molto precisa ed è servito a lungo per consentire un'interpretazione sempre più rigorosa ed esigente – e veicolata verso specifici obiettivi e corrispondenti soluzioni normative – di quanto si sarebbe potuto estrarre *sic et simpliciter* dalla trama costituzionale.

Se ne può ricavare che la tutela effettiva è quella che si raggiunge *in quei modi, attraverso determinate interpretazioni*, e soprattutto nelle elaborazioni che provengono da un altro sistema normativo, in un percorso di integrazione di cui è la giurisprudenza ad essere diffuso e attivo protagonista.

In altri termini, affermare che la tutela dev'essere effettiva, mentre in senso stretto nulla dice sul senso di ciò che la tutela sempre dev'essere, equivale a sostenere che la tutela deve adeguarsi ad un *certo parametro*, stimolando innanzitutto l'attivismo conforme delle *autorità* che la devono garantire e, se possibile, l'azione certificante e stabilizzante del legislatore, il cui *ius positum* non potrà che conformarsi e leggersi alla luce del principio che lo guida.

⁴² In una visione quasi aristotelica. In generale, sul dibattito relativo ai principi, e per una ricostruzione delle tante prospettive cui ad essi può guardarsi, v. L. Mezzetti, *Valori, principi, regole*, in Id. (a cura di), *Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, 1 ss.

Va rammentato, a quest'ultimo proposito, che il c.p.a. stesso è stato il frutto di un'attività codificatrice al centro della quale il ruolo della giurisprudenza (e dei giudici stessi) è stato decisivo⁴³; e che, paradossalmente, la codificazione, anziché dare certezza a ciò che prima era frammentato e potenzialmente “vagante”, ha aperto la via ad una nuova e ricchissima stagione di invenzioni e applicazioni modernizzanti del regime processuale.

Ebbene, una simile traiettoria, già sperimentata con successo, si può intravedere nella redazione del Codice e nella positivizzazione del principio del risultato, che così altro non è – ormai senza infingimento alcuno – che una “valvola”, la quale – come direbbero i comparatisti – lascia ad un formante (quello giurisprudenziale) la possibilità di articolare e dettagliare ciò che altro formante (quello legislativo) non è più in grado di assicurare⁴⁴.

È in quest'ottica che va compresa la specificazione della Relazione della Commissione speciale, per cui, pur nel richiamo della ormai “antica” dottrina sulla cd. “amministrazione di risultato”, il principio delineato all'art. 1 del Codice vuol essere qualcosa di più “evoluto”, e pertanto di non pienamente coincidente con le ricostruzioni del passato.

Del resto, l'illustre dottrina ora indirettamente menzionata⁴⁵ utilizzava il paradigma del risultato nel senso, affatto differente, della preminenza della sostanza sulla forma, con un itinerario di tesi e di argomentazioni che, passo dopo passo, hanno condotto, tra l'altro, all'introduzione, nella legge n. 241/1990, dell'art. 21-octies. L'art. 1 del Codice non pone esattamente lo stesso problema, se non sotto il profilo dell'assimilazione che si può fare tra la focalizzazione sulla *giusta e stabile decisione* che la p.a. può assumere e il superamento di una concezione – come si è detto anche *supra* – esclusivamente normativista⁴⁶.

Sempre nella medesima ottica, poi, va anche compresa la definizione del risultato come «interesse pubblico primario»⁴⁷: una definizione, a ben guardare, formalmente smentita laddove la Relazione illustrativa al Codice, che pure la sostiene, precisa che quel risultato si deve perseguire nel rispetto dei principi di legalità, concorrenza e trasparenza, in stretta aderenza a quanto si ricava dal dato positivo.

Il fatto è che la contraddizione esiste (ancora una volta) soltanto a condizione di intendere il risultato come la sostanza che prevale sempre sulla forma, mentre – facendo leva su quanto osservato finora – il corrispondente principio, quale *confermativo di missioni* precise per le autorità coinvolte (con evidente funzione premiale-

⁴³ Si ricordi, in proposito, l'art. 44 della legge n. 69/2009, che, nell'attribuire al Governo la delega per l'elaborazione e l'approvazione con decreto legislativo del futuro c.p.a., aveva concepito l'operazione anche al fine di «adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori».

⁴⁴ V. gli stimoli che possono derivare, proprio in questo senso, dalle riflessioni svolte da A. Sandulli, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2024, 349 ss.

⁴⁵ Anche sul punto i riferimenti potrebbero essere molti, ma non si possono dimenticare i contributi di L. Iannotta, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in C. Pinelli (a cura di) *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamento. Atti del Convegno Macerata 21-22 maggio 1999*, Giuffrè, Milano, 2000, 38 ss., e A. Romano Tassone, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Jovene, Napoli, 2001, 813 ss. Per una ripresa generale del dibattito sul risultato, complessivamente riguardato, v. M. Trimarchi, *Il risultato dell'amministrazione: un quadro d'insieme*, in *Dir. amm.*, n. 3/2025, 803 ss.

⁴⁶ E in tal senso è stato evocato anche dalla giurisprudenza: v. Tar Lombardia, Milano, Sez. I, n. 3127/2024, cit.

⁴⁷ V. *supra*, par. 3.

promozionale⁴⁸), va meglio inteso come dispositivo di allocazione di prerogative di mediazione tra istanze diverse e, così, di configurazione coerente e puntuale di soluzioni concrete, in un percorso che, nel rispetto del principio di legalità, *parte* dalla p.a. e *arriva* al giudice amministrativo. È da qui, in effetti, che deriva il senso dell'affermazione giurisprudenziale consistente nel desumere un cambiamento dei limiti del sindacato; in realtà, ci si trova semplicemente di fronte all'avanzamento di grado del ruolo istituzionale del giudice e del "diritto" che a valle del suo sindacato, sicuramente destinato a rendersi più attento, si può ricavare e raccogliere⁴⁹.

Dunque, in definitiva, intensificare alcune indicazioni prescrittive, anche laddove appaiono scontate o già tesaurizzate nel patrimonio ordinatore del settore da regolare, è dinamica per nulla ingenua, perché corrisponde a segnare un *passaggio di ruolo*; al riconoscimento, cioè, che alcuni scopi meglio si possono svolgere nel diretto rapporto tra amministrazione e giurisdizione; e in una cornice operativa di più netta *accountability* e di compartecipazione attiva dei soggetti privati interlocutori delle pp.aa., come richiesto dal principio della fiducia. È in quel rapporto, infatti, e in detta cornice, che si delineano i tratti del cd. "risultato virtuoso" (come pure è qualificato nella Relazione della Commissione speciale), che a sua volta dovrà ripetersi in tutte le ipotesi in cui le medesime istanze si porranno⁵⁰.

IV. Se tutto questo è vero, è importante prendere atto del fatto che, di per sé, il principio del risultato è specialmente un *epifenomeno*; un punto di emersione di slittamenti normativi e di trasformazioni ordinamentali ben più caratterizzanti ed estese, che non si risolvono in un'azione di promozione culturale, né si esauriscono nel solo caso della disciplina dei contratti pubblici (e del resto si è constatato che per parte della giurisprudenza il principio è portatore di istanze pacificamente riconoscibili anche in altri settori e pure nel diritto amministrativo generale).

Se si guarda con attenzione a quanto è accaduto con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ci si può facilmente accorgere che l'istanza di materializzazione di specifici *goals* programmati e rispondenti a preminenti finalità di interesse generale ha fatto premio, per così dire, sull'istanza (che pure sarebbe stata teoricamente – anzi, naturalmente e costituzionalmente – disponibile) di liberare le spontanee "forze" già insite nell'assetto costituzionale dei poteri (nazionali come regionali e locali) e, precisamente, nel rapporto tra politica e amministrazione. È quest'ultima, tuttavia, che ha, sostanzialmente, imposto l'agenda alle assemblee rappresentative e agli Esecutivi, in un mutamento d'orizzonte, fortemente sollecitato sul piano europeo, nel quale le esigenze di servizio pubblico e di ri-legittimazione delle pp.aa. si sono fatte prevalenti⁵¹.

Evidenziando, come già visto, che il principio di risultato, pur poggiando su fondamenta costituzionali, ha puntelli molto forti nel bisogno di accreditare un'amministrazione che si muove «nell'interesse della collettività» (art. 1, comma 3, del Codice), non si compie una specificazione superflua: si mette in luce, viceversa, lo

⁴⁸ Cfr. S. Zorzetto, *Sui "Principi generali": riflessioni filosofico-giuridiche a margine del Codice dei Contratti Pubblici*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2024, 3 ss.

⁴⁹ Tant'è che, infatti, la stessa giurisprudenza non si esprime, nelle singole controversie, nel senso di un giudizio di merito, bensì in quello, sia pur intensificato, del controllo sull'eccesso di potere, in termini di sindacato sulla ragionevolezza, logicità, congruità (v., ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV, nn. 6337 e 6495/2025).

⁵⁰ Cfr., per spunti utili in tale direzione, G. Taglianetti, *Processo amministrativo e principio del risultato*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/2025, 511 ss.

⁵¹ In argomento sia consentito rinviare a F. Cortese, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2022, 361 ss.

spostamento del baricentro regolatorio da un circuito ad un altro, in una tensione che, per certi versi, non è per nulla inedita, ma ricorda – pur nella mutata temperie – gli autorevolissimi e importanti dibattiti francesi della *école du service public* (e la dialettica tra Leon Duguit (1859-1928) e Maurice Hauriou (1856-1929), grandi maestri del diritto amministrativo) tra fine Ottocento e primo Novecento.

Ai più attenti una tale assimilazione non sfuggirà senz'altro, anche perché – come è stato ricostruito con estrema efficacia in studi recenti⁵² – quella contingenza sociale, politica ed economica, attraversata com'era da profonde trasformazioni nella produzione e nello sviluppo scientifico e tecnologico, si caratterizzava per una visione in certo senso antiparlamentare, dovuta ad una crisi sensibile dello Stato rappresentativo e delle forze politiche che lo avrebbero dovuto animare: da lì, dunque, l'enfasi sulla priorità istituzionale dell'amministrazione e della *sua* giurisdizione.

6. Alcune conclusioni

Qual è, allora, il significato ultimo del principio del risultato?

Se si dovesse tentare una definizione conclusiva, forse si potrebbe sostenere che esso esprime una specie di *norma abilitante* (sia pur *sui generis*) a favore di un intervento prescrittivo modulato volta per volta da parte delle pp.aa. e controllato come tale dal giudice; oppure, meglio, si potrebbe anche affermare che il principio del risultato si traduce in una “piccola istituzione”, idonea a “figliare” nell'ordinamento, e soprattutto per il tramite della giurisprudenza, un canale di produzione normativa finalizzato a sollecitare, costruire e difendere un *modello di servizio pubblico*, da perseguirsi nel *continuum* permanente tra amministrazione e giurisdizione. E – proprio per ciò – potrebbe anche sostenersi che, nel corso del tempo, più che il Codice – o la codificazione *tout court* – possa risultare fruttuoso il ricorso a raccolte sistematicamente ordinate dei casi “giudicati” come espressivi di una *buona pratica di risultato*.

Non si tratterebbe, all'evidenza, di un mutamento tale da asseverare la diffusione dei *Restatements* tanto rilevanti nel contesto della Common Law nordamericana. Ma non c'è dubbio che, come si è potuto constatare nella lettura della Relazione che ha accompagnato la consegna della bozza di Codice, la valenza del principio qui discusso, nella sua «funzione ordinante e nomofilattica»⁵³, è spia pulsante del modo con cui il formante giurisprudenziale ha ormai largamente sopravanzato i confini che usualmente e storicamente gli sono stati attribuiti.

Spetta – a questo punto – a interpreti, operatori e studiosi individuare quale contegno assumere dinanzi a queste mutazioni.

⁵² V. l'ottimo contributo di J. Esteve Pardo, *Antiparlamentarismo e democrazia. Il pensiero antiparlamentare e la formazione del diritto pubblico in Europa*, il Mulino, Bologna, 2021.

⁵³ V. sempre *supra*, par. 3.

Fulvio Cortese, Ordinario di diritto costituzionale e pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento

Le opinioni di cui al presente contributo sono espresse dall'Autore a titolo personale; esse non impegnano l'Ufficio studi della Giustizia amministrativa, né quest'ultima quale Istituzione.