ISSN 0393-5604



La formazione come infrastruttura del valore pubblico: competenze amministrative, contratti pubblici e responsabilitÃ dei funzionari*

Descrizione

di Alessandro Quarta** e Armando Pellegrino**

Abstract

Il contributo esamina il ruolo della formazione nel pubblico impiego quale diritto del lavoratore e strumento strategico per il rafforzamento della capacitÃ amministrativa delle istituzioni. Muovendo dal quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 165/2001 e dalla contrattazione collettiva, lâ??analisi evidenzia come la formazione continua rappresenti non solo un obbligo organizzativo delle amministrazioni, ma anche una condizione essenziale per garantire la tutela della professionalitÃ del dipendente e lâ??effettivitÃ del principio di buon andamento di cui allâ??art. 97 Cost.

Il lavoro approfondisce inoltre il rapporto tra sviluppo delle competenze, gestione della contrattualistica pubblica e prevenzione della responsabilitÃ amministrativa alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici. In tale prospettiva, la formazione del personale pubblico emerge come infrastruttura immateriale del valore pubblico, funzionale al miglioramento della qualitÃ dellâ??azione amministrativa e alla realizzazione degli interessi della collettivitÃ .

Introduzione

Nel quadro delle profonde trasformazioni che stanno interessando lâ??organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione, il tema della formazione del personale assume una rilevanza sempre piÃ¹ centrale, collocandosi allâ??intersezione tra diritto del lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e qualitÃ dellâ??azione istituzionale. La progressiva complessitÃ del contesto normativo e organizzativo entro cui operano le amministrazioni pubbliche richiede infatti un costante investimento nello sviluppo delle competenze professionali dei dipendenti, chiamati a svolgere funzioni sempre piÃ¹ articolate e caratterizzate da rilevanti profili di responsabilitÃ .

In tale prospettiva, la formazione non puÃ² piÃ¹ essere considerata un mero strumento di aggiornamento tecnico-professionale, nÃ© un semplice adempimento organizzativo demandato alla

discrezionalitÃ delle amministrazioni. Essa si configura, piuttosto, come una dimensione strutturale del rapporto di lavoro pubblico, nella quale si intrecciano esigenze di tutela della professionalitÃ del lavoratore, obiettivi di efficienza dellâ??organizzazione amministrativa e principi costituzionali di buon andamento e imparzialitÃ dellâ??azione pubblica. La disciplina normativa e contrattuale del pubblico impiego riconosce infatti alla formazione una funzione strategica nella gestione delle risorse umane, valorizzandola come strumento essenziale per lâ??adeguamento delle competenze del personale alle evoluzioni normative, tecnologiche e organizzative che interessano lâ??attivitÃ amministrativa.

Il riconoscimento della formazione come diritto soggettivo del dipendente pubblico e come obbligo organizzativo dellâ??amministrazione trova il proprio fondamento non solo nelle disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2001 e nella contrattazione collettiva del comparto pubblico, ma anche nei principi costituzionali che presidiano la tutela del lavoro e il corretto funzionamento delle istituzioni. In questa prospettiva, lo sviluppo delle competenze professionali assume una duplice valenza: da un lato costituisce uno strumento di valorizzazione della persona-lavoratore e della sua dignitÃ professionale; dallâ??altro rappresenta una condizione imprescindibile per garantire lâ??effettivitÃ del principio di buon andamento dellâ??amministrazione di cui allâ??articolo 97 della Costituzione.

Alla luce di tali premesse, la riflessione giuridica sulla formazione nel pubblico impiego non puÃ² limitarsi alla dimensione individuale del rapporto di lavoro, ma deve necessariamente estendersi alla piÃ¹ ampia prospettiva della capacitÃ amministrativa delle istituzioni pubbliche. In questa prospettiva sistemica, la formazione del personale pubblico assume una funzione che travalica il piano della tutela della professionalitÃ individuale per proiettarsi nella dimensione organizzativa e istituzionale dellâ??azione amministrativa, incidendo direttamente sulla qualitÃ delle decisioni pubbliche, sullâ??efficienza dei procedimenti e sulla legittimazione stessa dellâ??intervento amministrativo.

Muovendo da tali coordinate interpretative, il presente contributo intende analizzare il ruolo della formazione nel pubblico impiego alla luce del quadro normativo, contrattuale e giurisprudenziale vigente, evidenziandone la duplice natura di diritto del lavoratore e di leva strategica per il rafforzamento della capacitÃ amministrativa delle istituzioni. Lâ??analisi si svilupperÃ attraverso lâ??esame delle principali disposizioni che disciplinano la formazione del personale pubblico, delle evoluzioni giurisprudenziali in materia di tutela della professionalitÃ e delle piÃ¹ recenti riforme che hanno interessato il sistema dei contratti pubblici e della responsabilitÃ amministrativa, con particolare attenzione al rapporto tra sviluppo delle competenze professionali e qualitÃ dellâ??azione amministrativa.

1. **La formazione come diritto soggettivo e leva costituzionale nel pubblico impiego**

Nel contesto della pubblica amministrazione, la formazione continua, lo sviluppo delle competenze e la crescita professionale rappresentano strumenti fondamentali per lâ??adeguamento delle capacitÃ dei lavoratori pubblici alle esigenze in evoluzione della funzione amministrativa e, inoltre, costituiscono altresÃ¬ leve essenziali[1] per la promozione del benessere organizzativo e della *performance* complessiva. Il diritto del lavoro, attraverso la disciplina contrattuale e normativa, offre un quadro regolatorio che riconosce e valorizza il ruolo strategico della formazione nella gestione del personale.

In particolare, lâ??articolo 7 del D. Lgs. n. 165/2001 stabilisce che le pubbliche amministrazioni â?? *curano la formazione e lâ??aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, garantendo altresÃ¬ lâ??adeguamento dei programmi formativi*â?•. In tal senso, la formazione non assume un carattere meramente strumentale allâ??efficienza, ma si configura come

diritto soggettivo del dipendente e come obbligo datoriale funzionale al corretto esercizio della potestÃ organizzativa e allâ??effettivitÃ del principio di buon andamento *ex* art. 97 della Costituzione.

In particolare, diversi autori hanno evidenziato come la formazione dei dipendenti pubblici costituisca sia un requisito per il mantenimento di livelli adeguati di professionalitÃ [2], ma anche un elemento essenziale della qualitÃ dei servizi[3] resi alla collettivitÃ . La previsione di piani formativi coerenti con gli obiettivi di *performance* organizzativa, inseriti nei PIAO, quale strumento che innesca il ciclo di gestione della *performance*, assume un rilievo giuridico rilevante anche sotto il profilo della responsabilitÃ dirigenziale e della valutazione dei risultati[4].

Va riconosciuta, inoltre, una stretta correlazione tra lo sviluppo professionale e il benessere organizzativo[5]. La valorizzazione delle competenze individuali, attraverso percorsi di formazione personalizzati e modelli di sviluppo professionale orizzontale e verticale, contribuisce a creare un clima organizzativo positivo, la c.d. salute organizzativa[6], incentivando la motivazione e il senso di appartenenza allâ??istituzione[7]. In tale quadro, assume centralitÃ la disciplina contrattuale collettiva, la quale prevede specifiche disposizioni in tema di formazione, aggiornamento professionale e progressioni economiche[8].

Nel CCNL Funzioni centrali 2022-2024, ad esempio, assume rilievo lâ??articolo 27 dove, nel quadro della promozione del benessere organizzativo e della valorizzazione delle risorse umane allâ??interno delle amministrazioni pubbliche, risulta cruciale la tutela della persona lungo lâ??intero arco del rapporto lavorativo. Tale principio si traduce nellâ??impegno a garantire adeguate opportunitÃ per lâ??espressione della professionalitÃ maturata nel tempo, nonchÃ© nel sostegno allo sviluppo continuo delle competenze, attraverso percorsi di aggiornamento e crescita coerenti con lâ??evoluzione dei ruoli e delle esigenze organizzative[9]. In tema, come evidenziato dalla giurisprudenza, anche nei casi, ad esempio, di comando o assegnazione temporanea, permane in capo allâ??amministrazione lâ??onere di assicurare condizioni lavorative coerenti con il profilo del dipendente, nel rispetto dei princÃ¬pi di tutela e valorizzazione della professionalitÃ [10]. Una diversa impostazione rischierebbe di legittimare â??zone grigieâ• di responsabilitÃ , pregiudicando la continuitÃ della crescita professionale e minando il benessere organizzativo su cui si fonda la *performance* sostenibile nella pubblica amministrazione.

In questa prospettiva, risulta fondamentale la costruzione di ambienti di lavoro capaci di sostenere la produttivitÃ individuale e, al contempo, lâ??efficienza dellâ??organizzazione in un equilibrio che tenga conto delle specificitÃ soggettive e delle esigenze personali dei lavoratori. In tema di *performance* individuale la giurisprudenza[11] ha chiarito che lâ??obbligo formativo non costituisce una mera facoltÃ dellâ??amministrazione, ma un preciso dovere contrattuale il cui inadempimento puÃ² incidere sulla legittimitÃ delle valutazioni negative. La formazione iniziale e continua, specie in caso di nuova assunzione, deve essere svolta secondo i criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva, con programmi teorico-pratici adeguati alle mansioni. Lâ??eventuale omissione da parte dellâ??amministrazione, pur in presenza di carenze formative note, integra una violazione degli obblighi di correttezza e buona fede *ex* artt. 1175 e 1375 del Codice civile. In questo quadro sistematico, si colloca la pronuncia della Corte di cassazione, Sez. Lavoro, del 5 agosto 2010, n. 18278, la quale ha precisato che lâ??esercizio del potere organizzativo da parte del datore di lavoro, pur legittimamente finalizzato al perseguimento dellâ??efficienza e alla regolazione delle dinamiche interne al contesto lavorativo, incontra un limite invalicabile nel rispetto dellâ??integritÃ fisica e morale del dipendente. In un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di funzionalitÃ dellâ??organizzazione e la tutela delle condizioni di lavoro si vuole,

pertanto, privilegiare i diritti fondamentali del lavoratore, riconosciuti e garantiti dagli articoli 2087 del Codice civile e 41 della Costituzione[12].

La centralitÃ della persona si manifesta, dunque, non solo nella valorizzazione del contributo professionale, ma anche nel rispetto della dimensione individuale e delle condizioni che ne favoriscono il benessere[13]. In tale direzione, il diritto del lavoro si Ã¨ evoluto da strumento prevalentemente protettivo a leva promozionale del benessere organizzativo[14]. Originariamente concepite per il settore privato, molte tutele in tema di sviluppo professionale e formazione continua sono state progressivamente recepite nel pubblico impiego, attraverso un processo di adattamento che ha tenuto conto delle peculiaritÃ della funzione pubblica. Le disposizioni del D. Lgs. 165/2001, integrate dai successivi interventi normativi e contrattuali, hanno riconfigurato il diritto alla formazione come elemento costitutivo del benessere lavorativo e dellâ??efficienza dellâ??azione amministrativa[15]. Parimenti viene ribadita la necessitÃ di promuovere le migliori condizioni possibili di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso unâ??adeguata prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni, in conformitÃ alla normativa vigente, e nellâ??ottica di una tutela integrata e proattiva[16]. Lâ??articolo 27 del CCNL Funzioni centrali 2022/2024, inoltre, riconosce la formazione continua[17] come elemento strutturale del percorso professionale, valorizzandola non solo come obbligo organizzativo, ma anche come diritto del lavoratore, funzionale a garantire lâ??adeguamento alle trasformazioni normative, tecnologiche e operative[18] che interessano il lavoro pubblico.

Lâ??articolo 27 in commento, pertanto, introducendo gli obiettivi e strumenti in tema di *age management*, richiama lâ??importanza delle amministrazioni di â??*porre particolare attenzione allâ??aumento dellâ??etÃ media dei lavoratori*â?•, adottando apposite strategie volte alla promozione del dialogo tra le generazioni attraverso specifiche modalitÃ di affiancamento dedicate ai neoassunti e percorsi di formazione basati sul confronto tra pari, con lâ??obiettivo di favorire la condivisione delle competenze tra lavoratori di diversa etÃ , riducendo il rischio di isolamento e facilitando lâ??inserimento dei nuovi ingressi nellâ??organizzazione[19].

La prospettiva giuridica Ã¨ oggi chiamata a misurarsi con un paradigma in trasformazione, nel quale la formazione non puÃ² piÃ¹ essere interpretata come mero strumento di aggiornamento tecnico-professionale[20]. Essa assume, piuttosto, una funzione sistemica, incidendo sulla qualitÃ della partecipazione del lavoratore ai processi organizzativi e sulla stessa legittimazione dellâ??azione amministrativa[21]. In tale quadro, la formazione si configura come espressione concreta del principio di dignitÃ della persona nel rapporto di lavoro pubblico, nonchÃ© come condizione essenziale per garantire un equilibrio tra esigenze organizzative e diritti individuali.

Lâ??investimento formativo, pertanto, non risponde esclusivamente a finalitÃ di efficienza, ma integra una dimensione costituzionalmente orientata della gestione del personale, nella quale la crescita professionale diviene elemento strutturale del benessere organizzativo e presupposto della performance sostenibile dellâ??amministrazione[22].

- **Tutela della professionalitÃ , responsabilitÃ datoriale e garanzie giurisprudenziali**

A sostegno di questa lettura si colloca un orientamento giurisprudenziale[23] ormai consolidato, che ha riconosciuto nella mancata valorizzazione della professionalitÃ del dipendente pubblico â?? anche attraverso la formazione â?? una violazione non solo contrattuale, ma dei diritti fondamentali della persona, qualificando come condotta plurioffensiva e vessatoria il trasferimento di un lavoratore presso una sede ove non poteva svolgere le proprie mansioni, accompagnato dalla riduzione della retribuzione

e dellâ??assenza di adeguati percorsi di valorizzazione. Tali condotte, configurando un demansionamento reiterato e immotivato, hanno determinato il risarcimento del danno patrimoniale, oltre che del danno da dequalificazione professionale, in quanto lesive della dignitÃ e della crescita professionale del lavoratore, valori protetti dagli articoli 2, 4 e 32 della Costituzione.

La giurisprudenza ha poi chiarito che la tutela della professionalitÃ non puÃ² essere ridotta ad un adempimento formale da parte dellâ??amministrazione, sostanziandosi nella garanzia di percorsi coerenti con le competenze e gli obiettivi assegnati. In questa direzione, la sentenza del Tribunale di Milano[24] ha affermato che lâ??effettivo esercizio delle mansioni corrispondenti allâ??inquadramento contrattuale costituisce un diritto fondamentale del lavoratore la cui lesione, anche in forma di mancata formazione o aggiornamento professionale, determina un danno valutabile in termini sia patrimoniali che non patrimoniali, con riferimento al depauperamento delle competenze e alla perdita di *chance* evolutive. In tema, la Cassazione civile[25] ha ulteriormente rafforzato questo orientamento, sottolineando che anche in assenza di un disegno unitario lesivo â?? come accade nei casi di marginalizzazione silente o disattenzione organizzativa â?? il datore di lavoro Ã¨ tenuto, *ex* art. 2087 c.c., a adottare ogni misura necessaria a tutelare la salute e la dignitÃ del lavoratore, tra cui rientra a pieno titolo lâ??accesso ad una formazione coerente con lâ??evoluzione dellâ??ente. In ambito pubblico, dove lâ??equilibrio tra buon andamento e tutele individuali Ã¨ particolarmente delicato, ciÃ² implica che lâ??amministrazione non possa giustificare la carenza di iniziative formative con mere esigenze di contenimento organizzativo, se ciÃ² compromette il benessere psico-fisico e professionale del personale.

Similmente, la sentenza del Tribunale di Lecce[26] ha affermato che lâ??abuso dei poteri datoriali, anche attraverso il ricorso a sanzioni, esclusioni da percorsi di crescita o imposizioni di compiti non coerenti con le qualifiche possedute, incide sulla personalitÃ morale del lavoratore, determinando un danno risarcibile ove siano compromessi la realizzazione personale e la dignitÃ lavorativa. In tale quadro, la formazione si configura come presidio giuridico contro la cristallizzazione delle diseguaglianze interne e contro pratiche organizzative discriminatorie.

Infine, il Tribunale di Udine[27] ha riconosciuto che il mancato investimento dellâ??amministrazione nella formazione di un lavoratore, a fronte di evidenti esigenze di aggiornamento per lâ??espletamento delle mansioni affidate, configura un inadempimento datoriale rilevante sul piano della responsabilitÃ contrattuale. La mancata crescita professionale, in tal senso, Ã¨ letta non solo come inefficienza organizzativa, ma come vulnerazione di un interesse giuridicamente protetto, in quanto strettamente connesso alla piena estrinsecazione della personalitÃ del lavoratore.

Lâ??insieme di tali pronunce convergono nella prospettiva secondo cui la formazione continua, la valorizzazione delle competenze e lâ??accesso a percorsi coerenti con la professionalitÃ non possono piÃ¹ essere concepiti come meri strumenti gestionali, ma costituiscono diritti soggettivi del dipendente pubblico, non patrimoniali, la cui violazione puÃ² integrare fattispecie di demansionamento o addirittura *mobbing*, quando associata a sistematiche condotte escludenti. La funzione pubblica, in quanto attivitÃ indirizzata al perseguimento dellâ??interesse generale, richiede che la dimensione organizzativa sia costantemente orientata al rispetto della persona-lavoratore, nella sua interezza professionale e relazionale.

- **CriticitÃ strutturali, rischio di formalizzazione e formazione come infrastruttura del valore pubblico**

In tale solco interpretativo, lâ??approccio moderno al benessere organizzativo impone, infatti, di superare una visione gerarchica e rigida del lavoro pubblico, orientandosi verso modelli che valorizzino il capitale umano e favoriscano la costruzione di ambienti di lavoro inclusivi, collaborativi e aperti allâ??innovazione[28]. La formazione, inserita in un piÃ¹ ampio sistema di gestione strategica delle risorse umane, Ã¨ elemento imprescindibile per sostenere i processi di digitalizzazione[29], di transizione ecologica[30] e di trasformazione della pubblica amministrazione, anche in attuazione delle misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza[31].

Le politiche di sviluppo delle competenze devono, pertanto, essere strutturate secondo criteri di equitÃ , trasparenza e partecipazione, garantendo pari opportunitÃ di accesso ai percorsi formativi e valorizzando le specificitÃ dei ruoli e dei contesti organizzativi[32]. A tale proposito, la normativa in materia di pari opportunitÃ e contrasto alle discriminazioni, ovvero il Decreto Legislativo dellâ??11 aprile 2006, n. 198[33], trova una diretta applicazione nella pianificazione delle attivitÃ formative, le quali devono tener conto delle esigenze di conciliazione vita-lavoro e delle condizioni soggettive dei lavoratori. In tema, sempre richiamando lâ??articolo 7 del D. Lgs. 165/2001, Ã¨ importante sottolineare come le amministrazioni sono chiamate a â??*curare la formazione e lâ??aggiornamento del personale* â?• anche â??*al fine di contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione* â?•[34].

Infine, merita attenzione il legame tra formazione, *performance* e meritocrazia, quale leva fondamentale per promuovere un modello di amministrazione orientato allâ??eccellenza e alla valorizzazione delle competenze. In questo contesto, il richiamo alla formazione quale strumento premiale evidenzia come essa sia un mezzo per colmare lacune e un elemento qualificante del percorso professionale, oltre che una leva strategica per lâ??innovazione amministrativa. Il merito, infatti, trova nella possibilitÃ di accedere a percorsi formativi avanzati una concreta forma di riconoscimento, che favorisce al contempo la crescita individuale e il miglioramento continuo delle *performance* organizzative. In questa prospettiva, il sistema di valutazione della *performance* individuale ed organizzativa previsto dal D. Lgs. 150/2009 prevede tra gli strumenti per premiare il merito e le professionalitÃ , anche â??*lâ??accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale*â?•[35]. In questo quadro, il diritto del lavoro si apre ad una dimensione promozionale, nella quale la tutela della professionalitÃ e il riconoscimento del merito non si pongono in contrasto con i diritti fondamentali del lavoratore, ma si integrano in un sistema coerente di valorizzazione delle persone[36].

In conclusione, il diritto alla formazione, quale diritto c.d. non patrimoniale, inteso in senso ampio, non rappresenta solo un diritto sociale del dipendente pubblico, ma costituisce anche un interesse dellâ??organizzazione amministrativa, in quanto funzionale al raggiungimento degli obiettivi istituzionali e alla costruzione di un ambiente di lavoro sano, motivante e produttivo. La dimensione giuridica, gestionale e relazionale della formazione si intreccia cosÃ¬ con la dimensione etica del lavoro pubblico, nella consapevolezza che il benessere organizzativo Ã¨ condizione essenziale per una pubblica amministrazione efficiente, trasparente e al servizio dei cittadini.

Tuttavia, nonostante lâ??ampio riconoscimento normativo e contrattuale del ruolo della formazione, permangono in ambito pubblico criticitÃ strutturali che ne limitano lâ??effettiva attuazione. In molti enti la formazione continua[37] Ã¨ ancora percepita come adempimento formale e non come leva strategica di sviluppo e, inoltre, la programmazione formativa spesso risente di logiche occasionali, mancando di una visione integrata e di lungo periodo. Inoltre, la scarsitÃ di risorse economiche dedicate ostacola la realizzazione di percorsi realmente personalizzati e coerenti con i fabbisogni formativi[38]. A ciÃ² si

aggiungono le disparitÃ tra le diverse amministrazioni, con una marcata frammentazione tra centro e periferia, che rischia di compromettere lâ??equitÃ nellâ??accesso alle opportunitÃ di crescita professionale. Alla luce di tali elementi, si impone un ripensamento sistemico delle politiche formative pubbliche, incentrate su modelli partecipativi, sulla misurazione dellâ??impatto reale della formazione sul benessere dei lavoratori e sullâ??efficienza dei servizi erogati.

Accanto a tali criticitÃ strutturali, occorre tuttavia considerare un ulteriore rischio, piÃ¹ sottile ma non meno rilevante, rappresentato dalla progressiva formalizzazione della formazione nel settore pubblico [39]. Lâ??ampio riconoscimento normativo e contrattuale del diritto alla formazione, se non accompagnato da una reale integrazione nei processi organizzativi, puÃ² tradursi in una sua burocratizzazione, nella quale lâ??adempimento formale degli obblighi pianificatori â?? quali lâ??inserimento nei PIAO o nei piani triennali dei fabbisogni â?? finisce per prevalere sulla qualitÃ sostanziale dei percorsi formativi. In tali ipotesi, la formazione rischia di essere ridotta a mero indicatore quantitativo o a requisito procedurale, funzionale alla rendicontazione amministrativa piÃ¹ che alla crescita effettiva delle competenze[40].

Un simile esito comporterebbe una distorsione della funzione costituzionale della formazione, che da strumento di valorizzazione della persona-lavoratore diverrebbe semplice tecnica di gestione del consenso interno o di conformazione agli obblighi normativi. La formalizzazione eccessiva puÃ² inoltre generare diseguaglianze indirette, favorendo lâ??accesso ai percorsi piÃ¹ qualificanti in modo non pienamente trasparente o meritocratico, con il rischio di riprodurre assetti gerarchici rigidi anzichÃ© promuovere mobilitÃ e sviluppo professionale diffuso[41].

Sotto il profilo ordinamentale, tale rischio incide direttamente sulla dimensione del valore pubblico. Una formazione meramente formale, infatti, non produce incremento reale delle competenze, non rafforza la capacitÃ amministrativa e non migliora la qualitÃ dei servizi erogati ai cittadini. Al contrario, solo una formazione effettivamente orientata ai fabbisogni organizzativi e alla crescita delle persone Ã¨ in grado di tradursi in maggiore efficienza, riduzione del rischio amministrativo e rafforzamento della legittimazione democratica dellâ??azione pubblica[42]. In questa prospettiva, la formazione non puÃ² essere considerata un adempimento accessorio, ma costituisce infrastruttura immateriale del valore pubblico, nella misura in cui incide sulla qualitÃ delle decisioni e sulla credibilitÃ delle istituzioni[43].

In tale modo, la formazione puÃ² diventare uno strumento autentico di *empowerment* e coesione organizzativa, contribuendo a colmare il divario esistente tra enunciazione di principio e concreta attuazione[44]. Tali criticitÃ pongono lâ??urgenza di una *governance* formativa integrata e partecipativa, che coinvolga attivamente i lavoratori nella definizione dei fabbisogni e che misuri lâ??impatto reale dei percorsi formativi sul clima organizzativo. In questo modo, la formazione puÃ² evolvere da obbligo formale a leva autentica di *empowerment*, coesione e innovazione istituzionale. In questa chiave di lettura, appare essenziale il rafforzamento del ruolo dei dirigenti nellâ??individuare, promuovere e valorizzare percorsi di crescita coerenti con i profili e le potenzialitÃ delle risorse umane disponibili e, in tale prospettiva, la valorizzazione del capitale umano attraverso percorsi formativi e di crescita trova un naturale completamento nelle politiche di flessibilitÃ lavorativa e organizzativa.

In definitiva, la formazione nel pubblico impiego non rappresenta un costo organizzativo, ma un investimento costituzionalmente necessario alla qualitÃ democratica dellâ??azione amministrativa.

4. Dalla tutela della professionalitÃ individuale alla capacitÃ amministrativa dellâ??istituzione: la formazione come snodo tra diritto del lavoro e organizzazione pubblica

Le considerazioni sviluppate nei paragrafi precedenti consentono di cogliere con chiarezza come la formazione nel pubblico impiego non possa essere interpretata esclusivamente nella prospettiva della tutela individuale del lavoratore, nÃ© possa essere ridotta a mera dimensione organizzativa interna dellâ??amministrazione[45]. La ricostruzione normativa, contrattuale e giurisprudenziale fin qui delineata ha infatti evidenziato come la formazione si collochi in una posizione di snodo tra diverse dimensioni dellâ??ordinamento giuridico: da un lato essa rappresenta uno strumento di garanzia della professionalitÃ e della dignitÃ del lavoratore pubblico; dallâ??altro lato costituisce una leva essenziale per il corretto funzionamento dellâ??organizzazione amministrativa e per la qualitÃ dellâ??azione pubblica.

In questa prospettiva, la formazione assume una funzione che travalica il rapporto di lavoro in senso stretto per proiettarsi nella piÃ¹ ampia dimensione della capacitÃ amministrativa delle istituzioni pubbliche[46]. La tutela della professionalitÃ del lavoratore, che il diritto del lavoro tradizionalmente riconduce agli articoli 2087 e 2103 del Codice civile nonchÃ© ai principi costituzionali di dignitÃ della persona e tutela del lavoro sanciti dagli articoli 2, 4 e 35 della Costituzione, si intreccia infatti con lâ??esigenza di garantire lâ??effettivitÃ del principio di buon andamento dellâ??amministrazione previsto dallâ??articolo 97 della Costituzione. La formazione del personale pubblico si configura dunque come uno degli strumenti attraverso i quali lâ??ordinamento realizza un equilibrio tra la tutela dei diritti del lavoratore e le esigenze funzionali dellâ??organizzazione amministrativa. Tale interrelazione appare particolarmente evidente nel sistema del pubblico impiego contrattualizzato disciplinato dal decreto legislativo n. 165 del 2001, nel quale il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione si colloca allâ??interno di un assetto normativo caratterizzato dalla compresenza di regole privatistiche e di principi pubblicistici[47].

In questo quadro, la valorizzazione delle competenze professionali del personale non costituisce soltanto una garanzia individuale del lavoratore, ma rappresenta anche un presupposto indispensabile per assicurare lâ??effettiva capacitÃ operativa delle amministrazioni pubbliche.

Come evidenziato dalla dottrina piÃ¹ attenta, il funzionamento delle amministrazioni pubbliche non dipende esclusivamente dalla qualitÃ delle norme che disciplinano lâ??azione amministrativa, ma anche â?? e soprattutto â?? dal livello di competenza dei funzionari chiamati a dare concreta attuazione a tali disposizioni. In altre parole, la qualitÃ dellâ??azione amministrativa non puÃ² essere garantita unicamente attraverso la produzione normativa o mediante la definizione di procedure formalmente corrette, ma richiede un investimento costante nello sviluppo delle competenze professionali del personale pubblico. Da questo punto di vista, la formazione continua del personale assume una rilevanza che trascende la dimensione individuale del rapporto di lavoro per assumere una funzione sistemica nellâ??ambito dellâ??organizzazione amministrativa[48]. La pubblica amministrazione contemporanea Ã¨ infatti chiamata a operare in contesti caratterizzati da una crescente complessitÃ normativa, da una progressiva digitalizzazione dei processi amministrativi e da una sempre maggiore interazione con attori istituzionali e privati.

In tale scenario, il capitale umano rappresenta una delle principali risorse strategiche delle amministrazioni pubbliche, e la formazione costituisce lo strumento attraverso il quale tale risorsa puÃ² essere valorizzata e sviluppata. La dottrina ha da tempo sottolineato come lâ??evoluzione delle amministrazioni pubbliche contemporanee sia caratterizzata dal progressivo superamento dei modelli burocratici tradizionali, fondati su strutture rigidamente gerarchiche e su una rigida separazione tra attivitÃ di indirizzo e attivitÃ di esecuzione. Al loro posto si stanno affermando modelli organizzativi

maggiormente flessibili e orientati alla valorizzazione delle competenze professionali del personale, nei quali assume un ruolo centrale la capacitÃ dei funzionari pubblici di interpretare e applicare la normativa in modo coerente con gli obiettivi istituzionali dellâ??amministrazione[49].

In questo contesto, la formazione si configura come uno degli strumenti principali attraverso i quali le amministrazioni possono rafforzare la propria capacitÃ amministrativa e migliorare la qualitÃ dellâ??azione pubblica. Non si tratta, dunque, di un mero strumento di aggiornamento tecnico-professionale, ma di un elemento strutturale dellâ??organizzazione amministrativa, funzionale a garantire la corretta applicazione delle norme e il perseguimento degli interessi pubblici affidati alle istituzioni. La centralitÃ della formazione nella gestione delle risorse umane pubbliche trova inoltre conferma nelle recenti evoluzioni normative che hanno interessato il sistema del pubblico impiego e dellâ??organizzazione amministrativa[50].

Lâ??introduzione del Piano integrato di attivitÃ e organizzazione (PIAO), ad esempio, ha rafforzato il legame tra programmazione strategica, gestione delle risorse umane e sviluppo delle competenze professionali del personale. Allâ??interno di tale strumento programmatorio, la pianificazione delle attivitÃ formative non assume un ruolo meramente accessorio, ma diviene parte integrante della strategia organizzativa dellâ??amministrazione, in quanto strettamente connessa al perseguimento degli obiettivi di performance e alla qualitÃ dei servizi resi ai cittadini.

La formazione, in questa prospettiva, si configura come una componente essenziale delle politiche di sviluppo del capitale umano pubblico e rappresenta uno dei fattori determinanti per garantire lâ??effettivitÃ delle riforme amministrative.

Le riforme normative, infatti, per quanto ambiziose e articolate, rischiano di rimanere prive di reale efficacia qualora non siano accompagnate da adeguati investimenti nello sviluppo delle competenze professionali dei funzionari chiamati a darvi attuazione. In altri termini, la capacitÃ delle amministrazioni pubbliche di tradurre in pratica gli indirizzi normativi e le politiche pubbliche dipende in larga misura dal livello di preparazione e di aggiornamento del personale[51].

Ã? proprio in questa prospettiva che la formazione del personale pubblico si colloca al crocevia tra diritto del lavoro, organizzazione amministrativa e qualitÃ dellâ??azione pubblica. Da un lato essa costituisce un diritto del lavoratore pubblico e uno strumento di tutela della sua professionalitÃ ; dallâ??altro lato rappresenta un presupposto indispensabile per garantire lâ??effettivitÃ dei principi di buon andamento, imparzialitÃ ed efficienza dellâ??azione amministrativa. Questa duplice dimensione della formazione consente di comprendere come la valorizzazione delle competenze professionali del personale non sia soltanto un obiettivo di politica del lavoro pubblico, ma rappresenti una vera e propria esigenza ordinamentale.

In tale prospettiva, la formazione continua del personale pubblico deve essere interpretata come una componente essenziale della capacitÃ amministrativa delle istituzioni, nella misura in cui contribuisce a rafforzare la qualitÃ delle decisioni amministrative e a migliorare lâ??efficienza dei procedimenti[52]. La riflessione giuridica sulla formazione nel pubblico impiego non puÃ² dunque arrestarsi alla dimensione individuale della tutela della professionalitÃ del lavoratore, ma deve necessariamente estendersi alla piÃ¹ ampia prospettiva della funzionalitÃ dellâ??azione amministrativa e della capacitÃ delle istituzioni di perseguire efficacemente gli interessi pubblici loro affidati.

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come la formazione del personale pubblico rappresenti uno degli elementi fondamentali attraverso i quali si realizza lâ??equilibrio tra tutela della persona-lavoratore e buon funzionamento dellâ??organizzazione amministrativa. Proprio muovendo da questa prospettiva sistemica, diviene possibile comprendere il ruolo centrale che la formazione assume in alcuni settori dellâ??azione amministrativa caratterizzati da elevata complessitÃ normativa e da rilevanti profili di responsabilitÃ , tra i quali assume particolare rilievo il sistema dei contratti pubblici[53]. Ã? infatti in questo ambito che la qualitÃ delle competenze professionali dei funzionari pubblici incide in modo particolarmente significativo sulla corretta applicazione delle norme e sulla capacitÃ delle amministrazioni di perseguire efficacemente gli obiettivi di interesse generale. Su questo terreno, la formazione specialistica del personale amministrativo si configura non soltanto come uno strumento di sviluppo professionale individuale, ma come una condizione indispensabile per garantire la corretta gestione delle procedure amministrative e la realizzazione degli interventi pubblici.

Le considerazioni svolte consentono dunque di introdurre la successiva riflessione sul rapporto tra formazione, capacitÃ amministrativa e gestione della contrattualistica pubblica, ambito nel quale la qualitÃ delle competenze professionali dei funzionari pubblici assume una rilevanza decisiva per assicurare la legalitÃ , lâ??efficienza e la trasparenza dellâ??azione amministrativa.

5. Formazione specialistica e capacitÃ amministrativa nella gestione della contrattualistica pubblica.

Nel solco delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, la riflessione giuridica sulla formazione nel pubblico impiego non puÃ² limitarsi alla dimensione individuale della tutela della professionalitÃ del lavoratore, ma deve necessariamente estendersi alla piÃ¹ ampia prospettiva della capacitÃ amministrativa delle istituzioni.

La formazione continua del personale pubblico, infatti, non rappresenta soltanto uno strumento di valorizzazione delle competenze individuali, ma costituisce anche un fattore determinante per garantire la qualitÃ dellâ??azione amministrativa e lâ??effettiva realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialitÃ sanciti dallâ??articolo 97, primo comma, della Costituzione[54].

La dottrina amministrativistica ha da tempo evidenziato come il corretto funzionamento dellâ??apparato pubblico non possa essere assicurato esclusivamente attraverso la predisposizione di un sistema normativo articolato e di procedure formalmente strutturate. La qualitÃ dellâ??azione amministrativa dipende, infatti, in misura significativa dalla professionalitÃ dei funzionari chiamati a dare concreta attuazione alle norme e a gestire i procedimenti amministrativi[55].

In questa prospettiva, la pubblica amministrazione contemporanea tende progressivamente ad abbandonare i modelli burocratici tradizionali fondati su logiche rigidamente gerarchiche, per orientarsi verso modelli organizzativi maggiormente dinamici, nei quali assume centralitÃ la valorizzazione del capitale umano e lo sviluppo delle competenze professionali.

Tale evoluzione appare particolarmente evidente nei settori dellâ??azione amministrativa caratterizzati da elevata complessitÃ normativa e procedurale, tra i quali assume un rilievo centrale la gestione dei contratti pubblici.

6. La complessitÃ della contrattualistica pubblica e la centralitÃ delle competenze amministrative.

Il sistema dei contratti pubblici rappresenta uno degli ambiti nei quali la qualitÃ dellâ??azione amministrativa dipende in misura particolarmente significativa dal livello di competenza dei funzionari pubblici coinvolti nella gestione delle procedure.

La disciplina degli appalti pubblici costituisce infatti un settore nel quale convergono esigenze diverse e talvolta potenzialmente confliggenti: da un lato, la necessitÃ di garantire lâ??efficienza dellâ??azione amministrativa e la tempestiva realizzazione degli interventi pubblici; dallâ??altro, lâ??esigenza di assicurare il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e imparzialitÃ .

Lâ??entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, introdotto con il Decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 e successivamente modificato dal Decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209, ha determinato una profonda trasformazione dellâ??assetto normativo del procurement pubblico.

Il nuovo impianto normativo si caratterizza, infatti, per la valorizzazione di alcuni principi generali destinati a orientare lâ??azione amministrativa, tra i quali assumono particolare rilievo il principio del risultato, il principio della fiducia e la responsabilizzazione dei funzionari pubblici.

In tale contesto, la gestione delle procedure di affidamento richiede una sempre maggiore capacitÃ di interpretazione sistematica della disciplina normativa e una significativa autonomia valutativa da parte dei funzionari pubblici.

La crescente centralitÃ dei principi generali nel sistema dei contratti pubblici comporta infatti una progressiva riduzione delle logiche meramente formalistiche che hanno storicamente caratterizzato il settore degli appalti, attribuendo ai funzionari pubblici un ruolo piÃ¹ incisivo nellâ??interpretazione e nellâ??applicazione delle norme.

In questa prospettiva, la formazione specialistica assume una funzione essenziale nel garantire che lâ??esercizio della discrezionalitÃ amministrativa avvenga nel rispetto dei principi di legalitÃ , imparzialitÃ e buon andamento.

In questo senso, il Nuovo Codice , attraverso la codificazione dei principi, ha inteso favorire la piÃ¹ ampia libertÃ di iniziativa e di autoresponsabilitÃ delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalitÃ (amministrativa e tecnica) in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze, ritardi, inefficienze. CiÃ² in quanto la legge, soprattutto un codice, non puÃ² inseguire una disciplina specifica di ogni aspetto della realtÃ , perchÃ© si troverÃ sempre in ritardo, ma deve invece fornire gli strumenti e le regole generali ed astratte per regolarla.

Lâ??idea, quindi, Ã¨ stata quella non tanto di richiamare i principi generali che informano lâ??azione amministrativa (giÃ desumibili dalla Carta Costituzionale e dalla L. n. 240/1990), ma di fornire una piÃ¹ puntuale base normativa anche a una serie di principi precettivi, dotati di immediata valenza operativa, che vanno in parte a soppiantare la struttura normativa rigida, dettagliata, a volte contraddittoria, attraverso la quale detti principi hanno finora trovato spazio angusto, nel settore normativo. I principi hanno, infatti, la capacitÃ di dotare il sistema di una valvola, aperta verso la realtÃ sociale, in grado di indirizzare lâ??interprete e il giudice verso un costante adattamento del diritto positivo alle finalitÃ fondamentali che il legislatore ha voluto conseguire con la codificazione[56] .

Principi generali, dunque, intesi non solo come affermazioni generali e astratte, ma come indicazioni corrette per gli esecutori, per gli operatori, per gli interpreti, il cui ruolo non sarebbe soltanto quello di

dare ordine ed equilibrio ad una disciplina ricca di tensioni significative allâ??interno dei singoli istituti, ma anche quello di collocare opportunamente il contratto pubblico nella teoria generale del contratto in generale, mettendo a disposizione dellâ??applicazione e dellâ??interpretazione sistematica altri sistemi di principi â?? quelli del contratto â?? destinati, pur nella loro applicabilitÃ solo parziale, a tracciare con ancora maggiore certezza le linee di un discorso sistematico in cui la formazione del personale operante in materia diventa indefettibile per la corretta applicabilitÃ dei nuovi istituti[57]. Non a caso, Ã¨ stato osservato che, al di lÃ della collocazione e della rilevanza date ai principi nel disegno codicistico, la circostanza maggiormente significativa Ã¨ rappresentata dal fatto che ai principi stessi sia stata assegnata la finalitÃ di esprimere, con potenti valenze nomogenetiche, i fondamentali valori giuridici della specifica disciplina di settore[58] di cui il principio del risultato, di cui allâ??art.1 del Codice, rappresenta la parte fondante della formazione nel settore della contrattualistica pubblica.

7. Il progetto del nuovo Codice, i principi generali e la centralitÃ delle competenze.

Il progetto di nuovo codice ha inteso dedicare una parte generale (la Parte I del Libro I) alla codificazione dei principi che riguardano lâ??intera materia dei contratti pubblici. Come Ã¨ noto, infatti, rispetto alle altre fonti primarie la caratteristica di un codice Ã¨ la sua tendenza a costituire un â??sistemaâ?• normativo.

Nellâ??ambito di tale sistema, i principi rendono intellegibile il disegno armonico, organico e unitario sotteso al codice rispetto alla frammentarietÃ delle sue parti, e consentono al tempo stesso una migliore comprensione di queste, connettendole al tutto (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 7 maggio 2013, n. 13).

I principi generali di un settore esprimono, infatti, valori e criteri di valutazione immanenti allâ??ordine giuridico, che hanno una â??memoria del tuttoâ?• che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, pur essendo ad esso riconducibili. I principi sono, inoltre, caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica (â??nomogeneticaâ?•) rispetto alle singole norme. Da qui una formazione che, al di lÃ di ciÃ² che puÃ² essere meramente operativo per risolvere i singoli casi concreti, devi necessariamente mirare ad un recupero della professionalitÃ dei dirigenti e funzionari pubblici, attraverso lo studio di quei principi e di quelle norme indispensabili per poter agire con cognizione e adeguatezza.

Il ricorso ai principi assolve, inoltre, a una funzione di completezza dellâ??ordinamento giuridico e di garanzia della tutela di interessi che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni.

CosÃ¬, ad esempio, il principio del risultato (art. 1) Ã¨ destinato ad operare sia come criterio prioritario di bilanciamento con altri principi nellâ??individuazione della regola del caso concreto, sia, insieme con quello della fiducia nellâ??azione amministrativa (art. 2), come criterio interpretativo delle singole disposizioni. I principi di solidarietÃ e sussidiarietÃ orizzontale (art. 6) perimetrano il campo di applicazione del codice consentendo, alle condizioni stabilite, lâ??affidamento diretto di servizi sociali agli enti del terzo settore.

Ã? vero che, di recente, si Ã¨ diffusa una certa insofferenza per lâ??uso inappropriato e ripetitivo dei principi generali/generici, o di formule a cui si attribuisce la qualificazione di principi generali,

paventandosi il rischio che un eventuale â??abuso dei principiâ?• porti a un eccessivo potere interpretativo del giudice, che condurrebbe a un basso livello di certezza del diritto e di prevedibilitÃ delle soluzioni giudiziali dei conflitti.

Si Ã¨ riportata, cosÃ¬, lâ??attenzione sulla distinzione tra principi generali e altri strumenti interpretativi con cui i principi generali condividono il ruolo di â??attrezzi del mestiereâ?• del giurista-interprete.

Il nuovo codice ha inteso affidare alla Parte I del Libro I il compito di codificare solo principi con funzione ordinante e nomofilattica.

In questa direzione, si Ã¨ voluto dare un contenuto concreto e operativo a clausole generali altrimenti eccessivamente elastiche (si veda ad esempio la specificazione del concetto di buona fede, anche ai fini delle reciproche responsabilitÃ della stazione appaltante e dellâ??aggiudicatario illegittimo), oppure utilizzare la norma-principio per risolvere incertezze interpretative (ad esempio, i principi che delimitano il campo di applicazione del codice, enucleando i rapporti tra appalti e contratti gratuiti da un lato e affidamenti di servizi sociali agli enti del terzo settore dallâ??altro) o per recepire indirizzi giurisprudenziali ormai divenuti â??diritto viventeâ?• (come ad esempio nel caso della norma sulla tassativitÃ delle cause di esclusione e sul correlato regime delle clausole escludenti atipiche).

PiÃ¹ in generale, attraverso la codificazione dei principi, il nuovo progetto mira a favorire una piÃ¹ ampia libertÃ di iniziativa e di auto-responsabilitÃ delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalitÃ (amministrativa e tecnica) in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze, ritardi, inefficienze.

CiÃ² in quanto la legge â?? soprattutto un codice â?? non puÃ² inseguire la disciplina specifica di ogni aspetto della realtÃ , perchÃ© si troverÃ sempre in ritardo, ma deve invece fornire gli strumenti e le regole generali e astratte per regolarla.

Lâ??idea, quindi, Ã¨ stata quella non tanto di richiamare i principi â??generalissimiâ?• dellâ??azione amministrativa (giÃ desumibili dalla Costituzione e dalla legge n. 241/1990), ma di fornire una piÃ¹ puntuale base normativa anche a una serie di principi â??precettiviâ?•, dotati di immediata valenza operativa, che vanno in parte a soppiantare la struttura normativa rigida, dettagliata, a volte contraddittoria, attraverso la quale detti principi hanno finora trovato spazio angusto, nel tessuto normativo.

La codificazione dei principi mira a realizzare, fra gli altri, i seguenti obiettivi:

a. ribadire che la concorrenza Ã¨ uno strumento il cui fine Ã¨ realizzare al meglio lâ??obiettivo di un appalto aggiudicato ed eseguito in funzione del preminente interesse della committenza (e della collettivitÃ) (cfr. art. 1, comma 2);
b. accentuare e incoraggiare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti, per contrastare, in un quadro di rinnovata fiducia verso lâ??azione dellâ??amministrazione, il fenomeno della cd. â??burocrazia difensivaâ?•, che puÃ² generare ritardi o inefficienze nellâ??affidamento e nellâ??esecuzione dei contratti (cfr. art. 2, comma 2).

Fondamentale, in questo rinnovato quadro normativo, Ã¨ lâ??innovativa introduzione dei principi del risultato, della fiducia e dellâ??accesso al mercato (la cui pregnanza Ã¨ corroborata dalla stessa scelta sistematica di collocarli allâ??inizio dellâ??articolato) i quali, oltre a cercare un cambio di passo rispetto

al passato, vengono espressamente richiamati come criteri di interpretazione delle altre norme del codice e sono ulteriormente declinati in specifiche disposizioni di dettaglio (ad esempio, in tema di assicurazioni).

PiÃ¹ nel dettaglio, la codificazione dei principi si articola in due titoli distinti: il Titolo I, dedicato ai principi generali veri e propri (risultato, fiducia, accesso al mercato, buona fede e tutela dellâ??affidamento, solidarietÃ e sussidiarietÃ orizzontale, auto-organizzazione amministrativa, autonomia negoziale, conservazione dellâ??equilibrio contrattuale, tassativitÃ delle cause di esclusione, applicazione dei contratti collettivi di lavoro), e il Titolo II, che invece codifica principi comuni a tutti i Libri del codice in materia di campo di applicazione, di responsabile unico dellâ??intervento e di fasi della procedura di affidamento.

Il nuovo Codice, quindi, si apre con una prima importante novitÃ rispetto al passato rappresentata dalla enunciazione, negli articoli da 1 a 11, dei principi generali che governano la materia. I principi vengono elencati affinchÃ© costituiscano il punto di riferimento dellâ??intera materia dei contratti pubblici, rendendo armonico e unitario il sistema e consentendo una migliore interpretazione del tutto.

Va segnalata perÃ² una anomalia: non tutti i principi hanno lo stesso valore. Lâ??articolo 4 definisce una linea di demarcazione tra i primi tre principi e tutti gli altri, prevedendo che solo i principi del risultato, della fiducia e dellâ??accesso al mercato costituiscono criteri di interpretazione e di applicazione delle disposizioni del Codice.

Al di lÃ di tali ultime considerazioni, a conferma dellâ??importanza attribuita ai principi e alla loro conoscenza, il nuovo Codice non si limita ad una mera enunciazione ma si sofferma su ciascuno di essi esplicitandone i contenuti e le funzioni. Inoltre, individua principi che, rispetto al passato, non si esauriscono in quelli tradizionalmente conosciuti (concorrenzialitÃ , trasparenza, pubblicitÃ , non discriminazione, imparzialitÃ , efficacia, economicitÃ), ma vengono rivisitati sulla base di criteri diversi, privilegiando la sostanza sulla forma, in una logica maggiormente attenta al raggiungimento del risultato che al rispetto della regola formale in sÃ© considerata.

Alla luce di quanto sopra, il nuovo quadro normativo in materia di contratti pubblici, delineato dal Decreto Legislativo 36/2023, ha segnato un significativo cambio di paradigma nella gestione degli appalti, spostando il baricentro dellâ??azione amministrativa dalla mera osservanza formale delle procedure al conseguimento concreto del risultato.

In particolare, il legislatore ha posto al centro del sistema il principio del risultato, affiancato dai principi di fiducia e di accesso al mercato, con lâ??obiettivo di superare le rigiditÃ del precedente impianto normativo e favorire una pubblica amministrazione piÃ¹ efficiente, responsabile e orientata agli esiti.

8. Formazione e prevenzione della responsabilitÃ amministrativa quali corollari per superare la c.d. â??burocrazia difensivaâ?•.

Un ulteriore profilo che evidenzia la rilevanza della formazione nella gestione dei contratti pubblici riguarda la prevenzione del rischio di responsabilitÃ amministrativa.

La gestione delle risorse pubbliche espone infatti i funzionari e i dirigenti pubblici a un articolato sistema di responsabilitÃ , che comprende profili disciplinari, amministrativo-contabili e, nei casi piÃ¹ gravi, anche penali.

In particolare, la giurisprudenza della Corte dei conti ha piÃ¹ volte evidenziato come numerosi casi di responsabilitÃ amministrativa derivino da errori procedurali nella gestione degli appalti pubblici imputabili a carenze organizzative o a insufficiente conoscenza della disciplina normativa.

La magistratura contabile ha chiarito che la colpa grave puÃ² configurarsi anche in presenza di comportamenti caratterizzati da grave negligenza o da imperizia nellâ??esercizio delle funzioni amministrative, in particolare nei casi in cui il funzionario ometta di adottare le cautele necessarie per garantire la corretta gestione delle procedure di gara.

In tale contesto, la formazione specialistica rappresenta uno degli strumenti piÃ¹ efficaci per ridurre il rischio di responsabilitÃ amministrativa e per rafforzare la consapevolezza giuridica dei funzionari pubblici chiamati a gestire le procedure di affidamento.

A partire dal 1990, istituzioni internazionali come lâ??Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), le Nazioni Unite e il Parlamento Europeo hanno promosso iniziative per rafforzare la lotta contro la corruzione, evidenziando la necessitÃ di un approccio integrato e multidisciplinare che combini misure punitive e preventive. I principi fondamentali sono:

1. ResponsabilitÃ amministrativa degli enti e delle societÃ per atti illeciti commessi a loro vantaggio.
2. Prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

Il codice dei contratti pubblici approvato con il d.lgs. n. 36/2023 (in attuazione della delega conferita al Governo dallâ??art. 1, legge n. 78/2022) ha inteso formalizzare e valorizzare il principio del risultato, conferendogli particolare risalto mediante la sua enunciazione nel contesto dellâ??art. 1 dello stesso codice[59].

Tale principio, che non era espressamente sancito dal precedente codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), comporta la necessitÃ per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di espletare gli adempimenti relativi allâ??affidamento del contratto e alla sua esecuzione â??*con la massima tempestivitÃ e il migliore rapporto possibile tra qualitÃ e prezzo, nel rispetto dei principi di legalitÃ , trasparenza e concorrenza*â?• (art. 1 del nuovo codice, comma 1). Inoltre, il principio del risultato costituisce â??*criterio prioritario per lâ??esercizio del potere discrezionale e per lâ??individuazione della regola del caso concreto*â?• e rappresenta â??*attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicitÃ * â?• (art. 1 del codice, commi 3-4)[60].

In coerenza con queste indicazioni di carattere generale, lâ??art. 1 del nuovo codice precisa (al comma 4) che il principio del risultato si configura quale â??*criterio prioritario*â?• anche allo scopo di â??*valutare la responsabilitÃ del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti*â??.

Tale disposizione codicistica rappresenta un elemento di novitÃ (non trovando un corrispondente riscontro nella precedente codificazione del 2016) e persegue lo scopo di prevenire e contrastare â?? *ogni forma di burocrazia difensiva: in questâ??ottica si Â«premiaÂ» il funzionario che raggiunge il risultato attenuando il peso di eventuali errori potenzialmente forieri di responsabilitÃ * â??; in tal senso si pronuncia la predetta relazione illustrativa del Consiglio di Stato, rimarcando altresÃ¬ che, â??come ha ben evidenziato anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2022, Â«*paura della firma*Â»

e Â«burocrazia difensivaÂ» rappresentano fonte di inefficienza e immobilismo e, quindi, un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficienteâ??.

Il nuovo codice, nel valorizzare i principi sopra richiamati, intende dunque orientare lâ??operato dei funzionari pubblici nella prospettiva che â?? come indicato nella stessa relazione del Consiglio di Stato â?? â??ogni stazione appaltante ha la responsabilitÃ delle gare e deve svolgerle non solo rispettando la legalitÃ formale, ma tenendo sempre presente che ogni gara Ã¨ funzionale a realizzare unâ??opera pubblica (o ad acquisire servizi e forniture) nel modo piÃ¹ rispondente agli interessi della collettivitÃ . Il raggiungimento di questo risultato implica il superamento di ogni forma di inerzia e lâ??esercizio effettivo della discrezionalitÃ di cui la P.A. disponeâ??; pertanto, â??esplicitare a livello normativo questo presupposto culturale e giuridico promuove il senso di appartenenza dellâ??Amministrazione allo Stato-comunitÃ , scongiura lâ??inerzia, valorizza le capacitÃ e orienta verso il rispetto della legalitÃ sostanzialeâ??[61].

Allo scopo di dare concreta attuazione agli obiettivi suindicati, lâ??art. 2 del nuovo codice si sofferma sul principio della fiducia nellâ??azione legittima dellâ??amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici, recando (al comma 3) la seguente precisazione: â??*Nellâ??ambito delle attivitÃ svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilitÃ amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonchÃ© la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e lâ??omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nellâ??attivitÃ amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dellâ??agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o lâ??omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autoritÃ competenti* â??.

Nella relazione illustrativa del Consiglio di Stato viene osservato che la norma in questione (non esplicitata nel d.lgs. n. 50/2016) â??codifica il diritto vivente formatosi nellâ??ambito delle sezioni giurisdizionali della Corte dei Contiâ??, effettuando â??*una perimetrazione del concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilitÃ amministrativaâ?• dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della stessa Corte, allo scopo di contribuire a superare la â??burocrazia difensivaâ?•*[62].

Le precisazioni dellâ??art. 2 del nuovo codice dei contratti pubblici sulla colpa grave si pongono in linea con lâ??analoga norma, contenuta nellâ??art. 69 del codice di giustizia contabile approvato con d.lgs. n. 174/2016 e dotata quindi di una portata applicativa di carattere generale, in forza della quale (ai fini dellâ??archiviazione dellâ??istruttoria nella fase preprocessuale da parte della Procura contabile) non si configura la colpa grave ogniqualvolta â??*lâ??azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi*â??.

Nello stesso senso, anche lâ??art. 95 del codice di giustizia contabile (in tema di prove nelle cause di responsabilitÃ amministrativa) dispone che â??*il giudice, ai fini della valutazione dellâ??effettiva sussistenza dellâ??elemento soggettivo della responsabilitÃ e del nesso di causalitÃ , considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi*â?•.

In merito alle possibili ricadute sul piano pratico dei princÃ¬pi enunciati dal nuovo codice, in dottrina Ã¨ stato rilevato che â??lâ??endiadi fiducia-risultato si puÃ² tradurre in un rafforzamento della

discrezionalitÃ amministrativa, e dunque in un sindacato meno penetrante sulle singole scelte effettuate per pervenire al risultato negoziale, sempre lÃ dove restino nellâ??alveo della trasparenza e del fine ultimo di interesse pubblicoâ??[63].

Va comunque tenuto presente che, nellâ??ambito dei giudizi di responsabilitÃ amministrativa a carico dei funzionari pubblici, la portata applicativa dei princÃ¬pi generali del risultato e della fiducia potrebbe risultare, in concreto, limitata.

Infatti, il nuovo codice dei contratti pubblici (composto da 229 articoli e da 38 allegati) reca una disciplina minuziosa dei singoli aspetti della materia; le disposizioni codicistiche di dettaglio finiscono quindi per costituire uno stringente parametro ai fini della valutazione sulla sussistenza, o meno, della responsabilitÃ , sicchÃ© i margini di operativitÃ dei princÃ¬pi in questione appaiono alquanto ristretti.

In considerazione di quanto disposto dallâ??art. 4 del nuovo codice (â??le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3â??), ai fini dei giudizi di responsabilitÃ amministrativa lâ??applicazione del principio del risultato Ã¨ ipotizzabile soprattutto con riferimento a vicende connotate da ampi margini di discrezionalitÃ amministrativa. Nellâ??ambito di queste ultime, potrebbe essere valorizzata lâ??autonomia decisionale dei funzionari, ogniqualvolta le iniziative da essi assunte appaiano effettivamente orientate a perseguire gli obiettivi istituzionali, ancorchÃ© tramite modalitÃ procedimentali atipiche o comunque non pienamente aderenti agli schemi normativi.

In questâ??ottica, in sede di giurisdizione contabile il principio del risultato potrebbe essere invocato unitamente al principio di proporzionalitÃ dellâ??azione amministrativa, nonchÃ© allâ??orientamento giurisprudenziale che ravvisa la sussistenza del danno erariale in presenza non giÃ di una mera violazione della normativa bensÃ¬ di un effettivo pregiudizio patrimoniale per lâ??amministrazione[64].

Nella relazione illustrativa del Consiglio di Stato sul nuovo codice viene poi rimarcato che la norma in tema di responsabilitÃ amministrativa colposa (art. 2) â??risulta necessaria in quanto in passato il labile confine tra colpa grave e colpa lieve ha generato incertezze interpretative, contribuendo a quella forma di burocrazia difensiva che il principio della fiducia si propone di superareâ??.

Questo aspetto ha formato oggetto di specifico approfondimento nel contesto del â??Contributo scritto su atto Governo n. 19 â?? codice dei contratti pubbliciâ?• redatto dalla Corte dei Conti nel febbraio 2023[65], laddove Ã¨ stato rilevato che, â??a seguito della introduzione della limitazione della responsabilitÃ erariale alla colpa grave (con d.l. n. 543 del 1996, convertito con legge n. 639 del 1996), la giurisprudenza contabile ha cercato a piÃ¹ riprese di ricercare nelle condotte attive e omissive del responsabile i tratti distintivi della gravitÃ della colpaâ??[66] e che â??la piÃ¹ evoluta giurisprudenza contabile si Ã¨ attestata, piÃ¹ recentemente, su una concezione essenzialmente normativa del giudizio in ordine alla sussistenza della colpa grave, il quale impone sostanzialmente al giudice una doppia valutazione: in primo luogo, individuare il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare che esprime in termini di prevedibilitÃ , prevenibilitÃ ed evitabilitÃ , la misura della condotta (diligente, perita e prudente) sulla quale il legislatore ha riposto affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze negative per lâ??Erario; definito in tal modo il parametro oggettivo di riferimento del titolo soggettivo della colpa grave, accertare il grado di esigibilitÃ della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete della gestione (cfr., Corte conti, Sez. II app., n. 662/2014)â??.

Nello stesso contributo della Corte dei Conti si sottolinea altresÃ¬ che, con il nuovo codice dei contratti, â??*sembra dunque realizzarsi un virtuoso compromesso fra lâ??esigenza evidenziata nella relazione al codice di ridurre le incertezze interpretative in materia e la necessitÃ di una impostazione coerente con lâ??istituto della responsabilitÃ erariale, rispetto al quale permane certamente la assoluta necessitÃ di valutare il grado della colpa sulla base del caso concreto, sia pure percorrendo lâ??iter argomentativo delineato dalla giurisprudenza e ripreso dalle disposizioni in esame*â??.

Peraltro, anche a seguito della definizione in tema di colpa grave introdotta dallâ??art. 2 del nuovo codice, residuano inevitabili incertezze applicative, connesse al carattere â??apertoâ?• e non tipizzato delle nozioni (quali la prudenza, perizia e diligenza) richiamate dalla stessa norma, anche con riferimento agli indirizzi giurisprudenziali prevalenti (in molti casi, infatti, puÃ² risultare obiettivamente difficoltoso per i funzionari pubblici reperire ed esaminare tutte le sentenze intervenute su una singola questione allo scopo di ricavare le necessarie indicazioni operative).

In questa prospettiva, nellâ??ambito dei giudizi di responsabilitÃ amministrativa inerenti ai contratti pubblici, riveste particolare rilievo la verifica â?? prevista dallâ??art. 2 (comma 3) del nuovo codice â?? volta ad accertare se il funzionario, nellâ??assumere le determinazioni di propria competenza, abbia attuato tutti gli adempimenti istruttori esigibili â??in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concretoâ??.

Tale norma codicistica rimarca la necessitÃ di rapportare la valutazione sulla colpevolezza (con riferimento alle violazioni delle norme di legge, nonchÃ© delle regole e dei princÃ¬pi dellâ??azione amministrativa) non giÃ ad un modello astratto bensÃ¬ alle effettive condizioni soggettive del funzionario e alla situazione in cui il medesimo si Ã¨ trovato in concreto a operare[67].

Neppure questa disposizione del nuovo codice â?? che rappresenta unâ??ulteriore estrinsecazione del principio della fiducia â?? ha carattere realmente innovativo. Infatti, ai fini della valutazione della responsabilitÃ amministrativa, risulta da lungo tempo attribuita alla Corte dei conti (in forza dellâ??art. 83, r.d. n. 2440/1923 e dellâ??art. 52, r.d. n. 1214/1934) la facoltÃ di esercitare il c.d. â??potere riduttivoâ?•, che consente al giudice di diminuire lâ??importo risarcitorio a carico dellâ??amministratore o funzionario convenuto in giudizio, allo scopo di tenere conto di tutte le circostanze (oggettive e soggettive) che connotano ogni specifica vicenda[68].

Inoltre, relativamente ai giudizi di responsabilitÃ amministrativa a carico dei funzionari che operano nel settore dei contratti pubblici, puÃ² assumere rilievo â?? per la verifica in merito alla colpa grave â?? la norma del nuovo codice (art. 15, comma 7) che demanda alle stazioni appaltanti e alle amministrazioni concedenti lâ??adozione di un piano di formazione â??per il personale che svolge funzioni relative alle procedure in materia di acquisti di lavori, servizi e fornitureâ??. Nello stesso senso, lâ??art. 2 del codice sancisce (al comma 4) lâ??obiettivo per le stazioni appaltanti di â??rafforzare e dare valore alle capacitÃ professionali dei dipendentiâ?• anche mediante i suddetti piani di formazione.

A fronte di tali disposizioni codicistiche, lâ??omesso adempimento degli obblighi formativi a carico della P.A. potrebbe portare a escludere, nellâ??ambito di un giudizio di responsabilitÃ amministrativa, la gravitÃ della colpa in capo al funzionario privo di unâ??adeguata formazione in materia di contratti pubblici ovvero a ridurre lâ??importo dellâ??obbligo risarcitorio (in sede di esercizio del â??potere riduttivoâ?•).

Nel contesto delineato dallo schema del nuovo codice, peraltro, solo il mantenimento di una responsabilitÃ erariale anche per colpa grave, sia pure nella definizione data, risulta compatibile non solo con il principio del risultato, come giÃ evidenziato, ma anche con lo stesso principio della fiduciaâ??, il quale â??si basa sul presupposto del riconoscimento di capacitÃ e professionalitÃ in capo al funzionarioâ?• e â??non puÃ² conciliarsi con lâ??esclusione della responsabilitÃ per colpa graveâ??.

Peraltro, i dipendenti pubblici possono essere chiamati a rispondere dei danni arrecati allâ??Erario nellâ??esercizio delle proprie funzioni a titolo non solo di responsabilitÃ amministrativa (a seguito di unâ??azione risarcitoria instaurata dalla Procura della Corte dei conti) ma anche di responsabilitÃ civile (per effetto di unâ??iniziativa giudiziaria avviata dallâ??amministrazione danneggiata davanti al giudice ordinario)[69]. Infatti, le due azioni risarcitorie (amministrativa e civile) possono essere esercitate anche in maniera contestuale, con il solo limite rappresentato dalla necessitÃ di evitare duplicazioni del credito spettante allâ??amministrazione danneggiata (v. Corte Costituzionale, sentenza 7/7/2022, n. 203: â??sul piano della tendenziale integritÃ del risarcimento del danno erariale, ove questa non risulti assicurabile dallâ??azione del Pubblico Ministero contabile, residualmente rimane lâ??azione risarcitoria della P.A. danneggiataâ??)[70].

A ciÃ² va aggiunto che la facoltÃ discrezionale per gli enti pubblici di stipulare contratti assicurativi per i danni a terzi correlati alla loro attivitÃ in materia di contratti pubblici (v. lâ??art. 18 del nuovo codice sulla possibilitÃ di copertura per â??la responsabilitÃ civile derivante dalla conclusione del contratto e dalla prosecuzione o sospensione della sua esecuzioneâ??) puÃ² elidere in radice il danno erariale a carico dei funzionari pubblici. Infatti, mediante la copertura assicurativa, viene addossata in capo alla compagnia assicurativa, ossia a un soggetto privato, la diminuzione patrimoniale connessa al c.d. â??danno indirettoâ?• (che consiste nel pregiudizio erariale contestato dalla Procura contabile a un funzionario pubblico, a seguito dellâ??esborso sostenuto dallâ??ente per risarcire un terzo danneggiato).

Sotto altro profilo, la disciplina del nuovo codice sui requisiti di carattere generale per la partecipazione alle procedure selettive (artt. 94-98), al pari di quella previgente (art. 80 del d.lgs. n. 50/2016), non ha introdotto previsioni specificamente riferite alla possibilitÃ , o meno, di disporre lâ??esclusione degli operatori economici in presenza di ipotesi di responsabilitÃ amministrativa dei medesimi.

Al riguardo, occorre premettere che anche i privati (cosÃ¬ come gli amministratori e i funzionari pubblici) possono essere soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilitÃ amministrativa (prevista dallâ??art. 54 del r.d. n. 1214/1934 per i danni arrecati allâ??Erario nellâ??esercizio di attivitÃ pubblicistiche) nonchÃ© di responsabilitÃ contabile (stabilita dallâ??art. 74 del r.d. n. 2440/1923 in capo agli agenti contabili per il maneggio di denaro pubblico).

Il nuovo codice dei contratti pubblici, pur senza soffermarsi espressamente sulle ipotesi di responsabilitÃ amministrativa ai fini dellâ??individuazione delle cause di esclusione degli operatori economici privati dalle procedure selettive, ha in concreto adottato una soluzione differente rispetto al codice previgente (d.lgs. n. 50/2016).

Questâ??ultimo, infatti, disponeva lâ??esclusione dalle gare dellâ??operatore che si fosse reso responsabile, rispettivamente, di â??gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integritÃ o affidabilitÃ â?• (art. 80, comma 5, lett. c), nonchÃ© di â??significative o persistenti carenze nellâ??esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la

risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabiliâ?• (art. 80, comma 5, lett. c-ter).

Dette norme del codice previgente, sebbene non indicassero le sentenze rese dalla Corte dei Conti allâ??esito dei giudizi di responsabilitÃ e di conto quali fattispecie rilevanti ai fini della valutazione dellâ??integritÃ e affidabilitÃ del concorrente, non individuavano ipotesi di carattere tassativo, nÃ© specificavano le peculiari situazioni e condotte comportanti lâ??estromissione dalla gara, rimettendo ogni determinazione in materia alla valutazione ampiamente discrezionale della stazione appaltante, da effettuare caso per caso.

La precedente normativa finiva quindi per dare adito a inevitabili incertezze applicative, in ragione del fatto che la responsabilitÃ amministrativa e contabile Ã¨ subordinata al previo accertamento della sussistenza di condotte dolose o gravemente colpose (v. art. 1, legge n. 20/1994), come tali suscettibili di essere ricomprese, in linea di principio, nellâ??ambito delle nozioni di grave illecito professionale e/o di significative carenze nellâ??esecuzione di precedenti contratti/concessioni.

Siffatte incertezze si riverberavano sul contenuto delle dichiarazioni che (ai sensi dellâ??art. 80 del d.lgs. n. 50/2016) il concorrente era tenuto a fornire allâ??amministrazione, al momento della propria partecipazione alla gara, per offrire una rappresentazione quanto piÃ¹ dettagliata possibile delle proprie pregresse vicende professionali in cui, per varie ragioni, gli era stata contestata una condotta contra legem o, comunque, si era verificata la rottura del rapporto di fiducia con altre stazioni appaltanti[71]. Di conseguenza, stante il carattere sostanzialmente â??apertoâ?• delle fattispecie escludenti previste dal d.lgs. n. 50/2016, le sentenze di condanna emanate allâ??esito dei giudizi di responsabilitÃ amministrativa o contabile potevano rientrare, in linea di principio, nel novero delle informazioni sulla vita professionale dellâ??operatore potenzialmente rilevanti, oggetto della doverosa comunicazione allâ??ente pubblico[72].

Lâ??art. 95 del nuovo codice dei contratti pubblici ha invece previsto (al comma 1, lett. e), tra le cause di esclusione non automatica (ossia demandata a una previa verifica istruttoria dellâ??amministrazione), lâ??ipotesi in cui â??lâ??offerente abbia commesso un illecito professionale grave, tale da rendere dubbia la sua integritÃ o affidabilitÃ , dimostrato dalla stazione appaltante con mezzi adeguatiâ??; nel contempo, lâ??art. 95 ha precisato che â??allâ??articolo 98 sono indicati, in modo tassativo, i gravi illeciti professionali, nonchÃ© i mezzi adeguati a dimostrare i medesimiâ??.

A sua volta, il comma 3 dellâ??art. 98 reca (alle lett. a-h) una puntuale enunciazione delle circostanze dalle quali puÃ² desumersi la sussistenza dei suddetti illeciti professionali, senza contenere alcun riferimento alle ipotesi di responsabilitÃ amministrativa o contabile[73]. Di conseguenza, per effetto dellâ??entrata in vigore della nuova disciplina codicistica, le eventuali sentenze di condanna emanate dalla Corte dei conti a carico degli operatori economici non devono essere dichiarate alla stazione appaltante o allâ??ente concedente e non possono comportare lâ??esclusione dei medesimi operatori dalle gare.

La soluzione adottata dal nuovo codice, pur potendo dare adito a perplessitÃ per il mancato inserimento delle ipotesi di responsabilitÃ amministrativa (quantomeno dolosa) tra le cause di esclusione, ha introdotto un importante ed opportuno elemento di novitÃ , consentendo di superare un profilo di criticitÃ emerso nel vigore del precedente codice e contribuendo ad agevolare lâ??operato sia delle imprese (ai fini degli adempimenti informativi per la partecipazione alle gare) sia delle stazioni appaltanti (in sede di individuazione e valutazione delle cause di esclusione non automatica dei

concorrenti).

9. Formazione e responsabilitÃ per danni erariali nel settore degli appalti dopo la Riforma della Corte dei conti.

La nuova legge 1/2026, rubricata â??*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonchÃ© delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilitÃ amministrativa e per danno erariale*â?•, in vigore dal 22 gennaio 2026, introduce la c.d. nuova responsabilitÃ erariale per i pubblici dipendenti.

Si tratta di una legge di particolare importanza finalizzata, secondo le prime indicazioni, a ridurre la c.d. â??paura della firmaâ?• di dirigenti e responsabili di servizio o, piÃ¹ in generale, dei gestori di risorse pubbliche.

Una delle modifiche di maggior rilievo Ã¨ quella indicata allâ??art. 1, punto 7 della lettera a), della legge 1/2026, che viene posta a chiusura (integrandolo) dellâ??art. 1 della legge 20/1994.

Si tratta del comma 4-bis, in cui si legge che â??*Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti Ã¨ tenuto a stipulare, prima dellâ??assunzione dellâ??incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso allâ??amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, lâ??impresa di assicurazione Ã¨ litisconsorte necessario*â?•.

Obbligo, quindi, che appare come pre-condizione per poter assumere lâ??incarico di dirigente/responsabile del servizio, per â??garantireâ?• lâ??ente dal ristoro. Ã? bene annotare che, da anni, nella P.A. Ã¨ invalsa la prassi di stipulare proprie Polizze assicurative. Ã? chiaro che ora la previsione lo impone come adempimento obbligatorio.

Uno dei primi aspetti di rilievo riguarda lâ??innesto, nel comma 1 dellâ??art. 1 della legge 20/1994, di tre nuovi periodi che si occupano della definizione della colpa grave.

La previsione stabilisce che â??*Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, lâ??affermazione di un fatto la cui esistenza Ã¨ incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*.

*Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonchÃ© dellâ??inescusabilitÃ e della gravitÃ dellâ??inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o lâ??omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autoritÃ competenti*â?•.

Fermo restando che la responsabilitÃ erariale riguarda chi Ã¨ legato da un rapporto di servizio con la P.A. e a condizione che arrechi un danno, suscettibile di valutazione economica, allo Stato o ad altro ente od organismo pubblico, con dolo o colpa grave, violando i propri doveri di servizio, la nuova previsione evidenzia che costituisce colpa grave:

â?¢ la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili al caso concreto;

â?¢ il travisamento del fatto;

â?¢ lâ??affermazione di un fatto la cui esistenza Ã¨ incontrastabilmente esclusa dagli

atti del procedimento;

â?¢ la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti

del procedimento.

Non puÃ² non rilevarsi che le connotazioni appena richiamate sono quelle che dovrebbe evitare lo stesso responsabile del procedimento. Pertanto, nellâ??adozione del provvedimento il responsabile del servizio Ã¨ chiamato ad effettuare un controllo circa le condizioni minime legittimanti lâ??adozione del provvedimento stesso.

Altro aspetto di rilievo Ã¨ quello relativo alla â??gradazioneâ?• dellâ??intensitÃ della violazione.

Come visto sopra, la previsione spiega che si tiene conto (per stabilire la gravitÃ della colpa):

â?¢ del grado di chiarezza e precisione delle norme violate;

â?¢ dellâ??inescusabilitÃ ;

â?¢ della gravitÃ dellâ??inosservanza.

Salva dalla colpa grave il fatto di aver adottato la decisione seguendo indirizzi giurisprudenziali, che devono essere prevalenti, o il fatto di essersi affidati a pareri delle autoritÃ competenti.

Nel secondo caso, quindi, in materia di appalti, scongiura la colpa grave il fatto di essersi ispirati, ad esempio, alle indicazioni dellâ??ANAC o del Ministero delle infrastrutture.

Senza dilungarsi troppo sul contenuto della riforma la cui portata e le cui conseguenze saranno oggetto di successivi approfondimenti, risulta di tutta evidenza come la formazione, in un settore delicato e a rischio potenzialmente corruttivo, quale quello dei contratti pubblici in cui il rischio dellâ??errore Ã¨ sempre presente a causa della farraginositÃ delle norme e della loro stratificazione, risulti indefettibile ai fini della percezione, da parte di tutti coloro che vi operano, per comprendere limiti ed esclusioni della responsabilitÃ anche in relazione al potere di riduzione della Corte dei Conti che, si ricorda, pone a carico del responsabile in conseguenza immediata e diretta della sua condotta e che puÃ² giungere, con la sentenza di condanna, alla sua sospensione, tanto da non potersi occupare di gestione di risorse pubbliche per un periodo che varia da 6 mesi a 3 anni, oltre al conseguente avvio del procedimento, da parte della P.A. di appartenenza del dipendente, di un procedimento ai sensi dellâ??art.21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, â??*da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca*â?•.

10. Formazione, digitalizzazione e trasformazione della pubblica amministrazione

La trasformazione del sistema dei contratti pubblici si inserisce nel piÃ¹ ampio processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione. La progressiva digitalizzazione del ciclo di vita dei

contratti rappresenta uno degli elementi piÃ¹ innovativi introdotti dal nuovo codice dei contratti pubblici e richiede lo sviluppo di competenze nuove e interdisciplinari da parte dei funzionari pubblici.

In tale contesto, lâ??AutoritÃ Nazionale Anticorruzione ha svolto un ruolo centrale nellâ??elaborazione di atti di regolazione volti a disciplinare il funzionamento delle piattaforme digitali di approvvigionamento e a garantire la trasparenza delle procedure di gara.

La digitalizzazione del procurement comporta una profonda trasformazione delle modalitÃ operative delle amministrazioni pubbliche, richiedendo non soltanto competenze giuridiche, ma anche capacitÃ di utilizzo degli strumenti tecnologici e di gestione dei flussi informativi digitali.

In questa prospettiva, la formazione rappresenta uno degli strumenti principali attraverso i quali le amministrazioni possono accompagnare il processo di trasformazione digitale e garantire lâ??effettiva attuazione delle innovazioni introdotte dal legislatore.

Lâ??investimento nella formazione del personale pubblico produce effetti che vanno ben oltre la dimensione organizzativa interna delle amministrazioni. La qualitÃ delle competenze professionali dei funzionari pubblici incide infatti direttamente sulla capacitÃ delle istituzioni di generare valore pubblico atteso che, una gestione competente delle procedure amministrative consente di migliorare lâ??efficienza dellâ??azione amministrativa, di ridurre il rischio di contenzioso e di rafforzare la trasparenza dellâ??azione amministrativa.

In tale prospettiva, la formazione specialistica rappresenta una vera e propria infrastruttura immateriale del valore pubblico, nella misura in cui contribuisce a rafforzare la capacitÃ amministrativa delle istituzioni e a migliorare la qualitÃ dei servizi resi alla collettivitÃ .

Le considerazioni sviluppate nel presente contributo consentono di evidenziare come la formazione nel pubblico impiego non possa essere interpretata esclusivamente come uno strumento di aggiornamento tecnico o come un adempimento organizzativo accessorio, ma debba essere collocata in una prospettiva sistemica che coinvolge simultaneamente la tutela della professionalitÃ del lavoratore pubblico e la capacitÃ amministrativa delle istituzioni.

Lâ??evoluzione normativa, contrattuale e giurisprudenziale degli ultimi anni ha progressivamente riconosciuto alla formazione una funzione sempre piÃ¹ rilevante nellâ??ambito della gestione delle risorse umane pubbliche, configurandola come un vero e proprio diritto soggettivo del dipendente e, al contempo, come un obbligo organizzativo funzionale al corretto esercizio della potestÃ amministrativa. In questa prospettiva, la valorizzazione delle competenze professionali non rappresenta soltanto uno strumento di crescita individuale, ma costituisce una condizione essenziale per garantire lâ??effettivitÃ dei principi costituzionali di buon andamento, efficienza e imparzialitÃ dellâ??azione amministrativa.

Particolarmente significativo, sotto questo profilo, Ã¨ il ruolo che la formazione assume nei settori dellâ??attivitÃ amministrativa caratterizzati da elevata complessitÃ normativa e da rilevanti profili di responsabilitÃ , quali la gestione della contrattualistica pubblica. Lâ??entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici ha infatti accentuato la centralitÃ delle competenze professionali dei funzionari pubblici, chiamati a operare in un sistema nel quale i principi generali â?? primo fra tutti il principio del risultato â?? assumono una funzione determinante nellâ??orientare lâ??interpretazione e lâ??applicazione delle norme.

In tale contesto, la formazione specialistica del personale amministrativo non costituisce soltanto un fattore di sviluppo professionale individuale, ma si configura come uno strumento essenziale per garantire la corretta gestione delle procedure amministrative, prevenire il rischio di responsabilitÃ e rafforzare la qualitÃ dellâ??azione pubblica. La crescente complessitÃ del sistema normativo, unita allâ??ampliamento dei margini di discrezionalitÃ amministrativa riconosciuti ai funzionari pubblici, rende infatti indispensabile un investimento strutturale nello sviluppo delle competenze giuridiche e organizzative del personale.

Allo stesso tempo, le recenti riforme in materia di responsabilitÃ amministrativa e di organizzazione della pubblica amministrazione evidenziano come la formazione rappresenti uno degli strumenti piÃ¹ efficaci per superare fenomeni patologici quali la cosiddetta â??burocrazia difensivaâ?•, favorendo una gestione piÃ¹ consapevole e responsabile delle funzioni amministrative. In questa prospettiva, la valorizzazione delle capacitÃ professionali dei funzionari pubblici non si pone in contrapposizione con le esigenze di controllo e di responsabilitÃ , ma contribuisce piuttosto a rafforzare la legalitÃ sostanziale dellâ??azione amministrativa.

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente come la formazione del personale pubblico debba essere interpretata non solo come un diritto del lavoratore e come una politica di gestione delle risorse umane, ma come una vera e propria infrastruttura immateriale della capacitÃ amministrativa delle istituzioni. Essa rappresenta infatti uno degli strumenti attraverso i quali lâ??ordinamento realizza lâ??equilibrio tra tutela della persona-lavoratore e perseguimento dellâ??interesse pubblico, contribuendo al rafforzamento della qualitÃ democratica dellâ??azione amministrativa e alla costruzione di una pubblica amministrazione piÃ¹ competente, efficiente e orientata al valore pubblico.

In definitiva, investire nella formazione del personale pubblico significa investire nella qualitÃ delle istituzioni e nella credibilitÃ dello Stato, nella consapevolezza che il buon funzionamento dellâ??amministrazione dipende non soltanto dalle norme che regolano lâ??azione pubblica, ma soprattutto dalle competenze e dalla responsabilitÃ dei funzionari chiamati a darvi concreta attuazione.

---

*Il lavoro Ã¨ da intendersi come il frutto della riflessione congiunta dei due autori. Tuttavia, i paragrafi 1, 2, 3 e 4 sono stati realizzati da Armando Pellegrino; i paragrafi 5, 6, 7, 8 e 9 da Alessandro Quarta.

** Direttore Generale dellâ??UniversitÃ degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

*** Elevata ProfessionalitÃ presso UniversitÃ di Roma Tor Vergata e dottorando di ricerca.

[1] Furfaro L., Marini V., Poletti F., *Il lavoro da offrire, la proposta da accettare. Scelte consapevoli nellâ??era del welfare*, Franco Angeli, 2025.

[2] Lalli A., *Lâ??amministrazione pubblica nellâ??era digitale*, Giappichelli, 2024; Turrin M., *Innovazione organizzativa e politiche formative nellâ??amministrazione digitale*, Lavoro Diritti Europa, 2022.

[3] Ricci G., Cuttone M., *Valutazione e premi*, in Amoroso G., Di Cerbo V., Fiorillo L., Maresca A. (a cura di*), Il lavoro pubblico*, GiuffrÃ¨, 2019, 815 ss.

[4] Gentile G., *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, Giappichelli, 2023.

[5] Vecchi G., *La valutazione della performance: strumento per una â?? non piÃ¹ rinviabile â?? politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in QRGL, 2019.

[6] Deidda Gagliardo E., Raffaella S*., Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in Rivista Italiana di Public Mamagement, Vol. 4, n. 2., 2021, 196 ss.

[7] Vallauri M. L., *Una sfida alla PA dal lavoro agile, Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione,* in *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 4, 2019, 169 ss.

[8] Gargiulo U., *La contrattazione integrativa nella c.d. riforma Madia: continuitÃ , discontinuitÃ , opportunitÃ , contraddizio*ni, in *Il lavoro pubblico e la riforma Madia: organizzazione, gestione e valutazione*, Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 4, 2019, 111 ss.

[9] Articolo 27, comma 1, lettera a) del CCNL 2022-2024 Funzioni centrali.

[10] Corte di cassazione, Sez. IV, ordinanza del 15 gennaio 2024, n. 1471.

[11] Tribunale di Catanzaro, Sez. Lavoro, sentenza del 23 aprile 2024, n. 434.

[12] Il quale recita, al primo comma â??*Lâ??iniziativa economica privata Ã¨ liber*aâ?• e, al secondo comma â??*Non puÃ² svolgersi in contrasto con lâ??utilitÃ sociale o in modo da recare danno alla salute, allâ??ambiente, alla sicurezza, alla libertÃ , alla dignitÃ umana*â?•.

[13] Articolo 27, comma 1, lettera b), del CCNL 2022-2024 Funzioni centrali.

[14] Spinelli C., *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro: un cantiere sempre aperto*, in *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, Carabelli U., (a cura di), Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 8, 2023, 21 ss.

[15] Saracini P., *Lavoro pubblico e contrattazione collettiva per una equilibrata conciliazione tra esigenze di vita e di lavoro*, in *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, Carabelli U., (a cura di), Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 8, 2023, 70 ss.

[16] Articolo 27, comma 1, lettera c) del CCNL 2022-2024 Funzioni centrali.

[17] Articolo 27, comma 1, lettera d) del CCNL 2022-2024 Funzioni centrali.

[18] Furfaro L., Marini V., Poletti F., *Il lavoro da offrire, la proposta da accettare. Scelte consapevoli nellâ??era del welfare*, Franco Angeli, 2025.

[19] Articolo 37, comma 2, lettera a) del CCNL Funzioni centrali 2022-2024.

[20] Nicosia G., *La managerialitÃ responsabile a trentâ??anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 145 ss.

[21] Neri B., *Gli istituti a garanzia dellâ??etica pubblica tra forma e sostanza*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di),

Roma Tre-Press, 2024, 25 ss.

[22] Pellegrini R. M., *La formazione quale leva di cambiamento per la nuova dirigenza pubblica*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 125 ss.

[23] Tribunale civile, Milano, sentenza del 20 settembre 2023, n. 2967.

[24] Tribunale civile Milano, sentenza del 19 febbraio 2015, n. 472.

[25] Cassazione civile, Sez. VI, ordinanza del 20 aprile 2016, n. 8025.

[26] Tribunale civile, Lecce, sentenza del 17 novembre 2005, n. 632.

[27] Tribunale civile, Udine, sentenza del 26 agosto 2016, n. 122.

[28] Pellegrini R. M., *La formazione quale leva di cambiamento per la nuova dirigenza pubblica*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 125 ss.

[29] Curi F., *La tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati*, Giappichelli, 2024.

[30] De Santis V*., La costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in Nomos, fasc. 1, 2023, 9 ss.

[31] Curi F., *La tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati*, Giappichelli, 2024.

[32] Carletti C., Pagliuca M., *ParitÃ ed Empowerment di genere: strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, Roma Tre-Press, 2020.

[33] Recante â??*Codice delle pari opportunitÃ tra uomo e donna, a norma dellâ??articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*â?•.

[34] In particolare, allâ??articolo 7, comma 4, del D. Lgs. 165/2001.

[35] Articolo 20, comma 1, lettera f) del D. Lgs. 150/2009.

[36] Curi F., *La tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati*, Giappichelli, 2024.

[37] Pellegrini R. M., *La formazione quale leva di cambiamento per la nuova dirigenza pubblica*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 125 ss.

[38] Curi F., *La tutela del benessere lavorativo negli enti pubblici e privati*, Giappichelli, 2024.

[39] Nicosia G., *La managerialitÃ responsabile a trentâ??anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 145 ss.

[40] Deidda Gagliardo E., Raffaella S., I*l Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in Rivista Italiana di Public Mamagement, Vol. 4, n. 2., 2021, 196 ss.

[41] Furfaro L., Marini V., Poletti F., *Il lavoro da offrire, la proposta da accettare. Scelte consapevoli nellâ??era del welfare*, Franco Angeli, 2025.

[42] Deidda Gagliardo E., Raffaella S., I*l Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in Rivista Italiana di Public Mamagement, Vol. 4, n. 2., 2021, 196 ss.

[43] Nicosia G., *La managerialitÃ responsabile a trentâ??anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 145 ss.

[44] Carletti C., Pagliuca M., *ParitÃ ed Empowerment di genere: strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, Roma Tre-Press, 2020.

[45] Vecchi G., *La valutazione della performance: strumento per una â?? non piÃ¹ rinviabile â?? politica di sviluppo organizzativo nel settore pubblico*, in QRGL, 2019.

[46] Furfaro L., Marini V., Poletti F., *Il lavoro da offrire, la proposta da accettare. Scelte consapevoli nellâ??era del welfare*, Franco Angeli, 2025.

[47] Nicosia G., *La managerialitÃ responsabile a trentâ??anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 145 ss.

[48] Spinelli C., *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro: un cantiere sempre aperto*, in *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, Carabelli U., (a cura di), Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 8, 2023, 21 ss.

[49] Nicosia G., *La managerialitÃ responsabile a trentâ??anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 145 ss.

[50] Pellegrini R. M., *La formazione quale leva di cambiamento per la nuova dirigenza pubblica*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 125 ss.

[51] Saracini P., *Lavoro pubblico e contrattazione collettiva per una equilibrata conciliazione tra esigenze di vita e di lavoro*, in *Riforme parallele e disequilibrio vita-lavoro*, Carabelli U., (a cura di), Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, n. 8, 2023, 70 ss.

[52] Neri B., *Gli istituti a garanzia dellâ??etica pubblica tra forma e sostanza*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 25 ss.

[53] Nicosia G., *La managerialitÃ responsabile a trentâ??anni dalla privatizzazione del lavoro pubblico*, in *Politica e amministrazione tra etica, managerialitÃ e responsabilitÃ* , Di Lascio F., Lorenzoni L., (a cura di), Roma Tre-Press, 2024, 145 ss.

[54] La *ratio* del richiamato articolo 97, primo comma della Costituzione, ai sensi del quale: â??I *pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e lâ??imparzialitÃ dellâ??amministrazione*â?•, Ã¨ stata individuata, come Ã¨ noto, nellâ??intento di riservare al Legislatore la definizione per sommi capi, delle articolazioni organiche dello Stato e delle finalitÃ al cui perseguimento le stesse devono essere preposte. Si Ã¨ ritenuto che, in tale ambito, il compito del Parlamento sia quello di tracciare le linee fondamentali degli ambiti di competenza dei vari organi e delle modalitÃ della loro articolazione, con al conseguente possibilitÃ di emanare norme secondarie che introducano una disciplina di dettaglio nel rispetto della normazione di grado superiore, allo scopo di puntualizzarla.

[55] Sullâ??art. 97 della Costituzione italiana, R. Caranta, *Art. 97*, in R. Bifulco, A. Celotto, A. Olivetti (a cura di), â??Comm. Cost.â?•, II ed., Torino, Utet, 2006, pp. 1889 ss.; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 43-48; A. Police, *Diritto amministrativo*, in F. G. Scoca (a cura di), Torino, Giappichelli, 2008, pp. 205-213; E. Sanna Ticca, *Cittadino e pubblica amministrazione nel processo di integrazione europea, Milano*, GiuffrÃ¨, 2004, pp. 227-246; U. Allegretti, *ImparzialitÃ e buon andamento della pubblica amministrazione, in Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, UTET, 1993; S. Pignataro, *Il principio costituzionale del â??buon andamentoâ?• e la riforma della pubblica amministrazione*, Cacucci, 2012; S. Cassese, *Il diritto alla buona amministrazione*; Id., Che cosa resta dellâ??amministrazione pubblica?; L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, 2009. M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, sesta edizione, Bologna, Il Mulino, 2024; B. G. Mattarella, *Burocrazia e riforme. Lâ??innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017; N. Longobardi, *I ventâ??anni della Legge 241/1990,* in *Amministrazione in Cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto amministrativo, di diritto dellâ??economia e di scienza dellâ??amministrazione*, 2010, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche â??Vittorio Bachelet diretta da G. Di Gaspare, B.G. Mattarella e A. Police; V. Gasparini Casari, *La dirigenza pubblica nel rapporto tra politica ed amministrazione*, in *Atti e memorie. memorie scientifiche, giuridiche, letterarie. accademia nazionale di scienze lettere e arti di Modena*., 2009; F. Di Mascio â?? A. Natalini, *La capacitÃ amministrativa e il PNRR*, in *Opinioni PNRR*, 2023

[56] Cosi Chieppa, *Il valore dei principi generali,* in *Il nuovo codice dei contratti pubblici,* Chieppa, Santise, Simonetti, Tuccillo (a cura di), La Tribuna, 2023.

[57] Perfetti, *Sul nuovo codice dei contratti pubblici. In principio,* in *Urb. e app., n.* 1/2023;

[58] Carlotti, *I principi nel Codice dei contratti pubblici: la digitalizzazione,* Relazione al Convegno su *I principi nel Codice dei contratti pubblici, in www.giustiziaamministrativa. It, 2024.*

[59] Tra i primi commenti al nuovo codice dei contratti, v. R. Garofoli e G. Ferrari (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici alla luce del Nuovo Codice*, 2023, nonchÃ© i seguenti articoli, tutti pubblicati nel 2023 sul sito internet www.giustizia-amministrativa.it: L. Carbone, *La scommessa del â??codice dei contratti pubbliciâ?• e il suo futuro*; F. Caringella, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: riforma o rivoluzione*?; G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*; C. Volpe, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: dallâ??emergenza del modello Genova a nuove procedure di ordinaria efficienza per la competitivitÃ del mercato*.

[60] In merito a questo profilo, cfr. F. Cintioli, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei con*tratti, 2023, pubblicato sul sito www.*giustizia-amministrativa.it.*

[61] Sullâ??argomento, v. anche G. Tulumello, *il diritto dei contratti pubblici fra regole di validitÃ e regole di responsabilitÃ : affidamento, buona fede, risultato*, 2023 (in www.giustizia-amministrativa.it).

[62] Anche la giurisprudenza amministrativa ha escluso, nellâ??ambito dei giudizi risarcitori a carico della P.A. per lâ??attivitÃ provvedimentale illegittima, la sussistenza dellâ??elemento colposo in presenza di un quadro normativo incerto e/o di contrastanti orientamenti giurisprudenziali: v., tra le altre, le sentenze (pubblicate su www.giustizia-amministrativa.it) Cons. Stato, Sez. VI, 24/10/2022, n. 9039; Sez. III, 2/4/2021, n. 2748; Sez. IV, 18/10/2019, n. 7082; Sez. III, 11/9/2019, n. 6138.

[63] P. Malanetto in R. Garofoli e G. Ferrari (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, cit., pag. 23.

[64] Lâ??indirizzo giurisprudenziale Ã¨ ormai da tempo consolidato: Corte Cost., 23/3/1983, n. 72 (su www.cortecostituzionale.it) e, tra le sentenze della Corte dei conti, Sez. II Centrale, 25/5/2020, n. 138 e Sez. I Centrale, 12/9/2019, n. 188 (su www.corteconti.it).

[65] Pubblicato su www.corteconti.it.

[66] Nello stesso contributo della Corte dei conti viene poi precisato quanto segue: la giurisprudenza contabile ha aderito â??*in un primo momento a un modello piÃ¹ penalistico (per il quale Ã¨ grave la condotta connotata dalla prevedibilitÃ dellâ??evento dannoso e da un comportamento improntato alla massima negligenza e imprudenza) o, in seguito, a un modello permeato piÃ¹ su quello civilistico (facente riferimento alla violazione dei doveri di comportamento che anche il tipo umano medio intende tali). La difficoltÃ a individuare criteri generali e astratti univoci per definire la colpa grave e differenziarla da quella lieve dipende dalla sua assoluta relativitÃ : la gravitÃ o meno di una condotta non puÃ² mai prescindere, infatti, dalla considerazione di una molteplicitÃ di elementi, soggettivi ed oggettivi, desumibili, volta per volta, dal caso concreto*â??.

[67] P. Malanetto in R. Garofoli e G. Ferrari (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, cit., pag. 22, osserva che â??*mentre la diligenza attesa dal dipendente pubblico viene tarata [dallâ??art. 2 del nuovo codice] sulle specifiche competenze e in relazione al caso concreto (si potrebbe ipotizzare la figura del dipendente Â«sufficientemente avvedutoÂ»), per il successivo art. 5 lâ??affidamento dei concorrenti Ã¨ tutelabileâ?• soltanto se rispondente alla â??diligenza professionale richiesta ai concorrentiâ??, ossia a â??un parametro che lâ??ordinamento civile considera aggravato rispetto alla diligenza media. Lâ??asimmetria, pur in un contesto di reciprocitÃ , Ã¨ una onesta fotografia della realtÃ dove operatori di mercato particolarmente attrezzati si confrontano spesso con Amministrazioni generaliste, non necessariamente in posizione di paritÃ di qualificazione*â??.

[68] F. Muccio, *Recenti approdi su potere riduttivo ed elemento soggettivo dellâ??illecito*, in www.rivistacorteconti.it (n. 6/2021).

[69] La responsabilitÃ civile dei dipendenti pubblici Ã¨ limitata ai casi di dolo o colpa grave (v. artt. 22-23, d.P.R. n. 3/1957), al pari di quella amministrativa (art. 1, legge n. 20/1994).

[70] Tale sentenza Ã¨ reperibile sul sito www.cortecostituzionale.it. Cfr. anche il menzionato â??contributo scrittoâ?• predisposto dalla Corte dei Conti nel febbraio 2023: â??*il Â«rischio giudiziarioÂ» permane in ogni caso con lâ??esclusione della responsabilitÃ per colpa grave, restando aperta la strada dellâ??azione civile che, a quel punto, dovrebbe essere esercitata in via ordinaria dai vertici amministrativi [dallâ??ente pubblico], potendo configurarsi, nei confronti degli stessi,*

*unâ??ipotesi di responsabilitÃ omissiva colposa Â«di risultaÂ»; con la conseguenza di sottrarre al giudizio erariale vicende che invece troverebbero, in detta sede, una composizione piÃ¹ attenta e mirata grazie a istituti sconosciuti al giudice ordinario e piÃ¹ Â«favorevoliÂ» al funzionario pubblico, quali: lâ??insindacabilitÃ dei comportamenti connaturati da colpa lieve; lâ??uso del potere riduttivo per i fatti non dolosi; lâ??insindacabilitÃ nel merito delle scelte discrezionali; lâ??applicazione della compensatio lucri cum damno, in termini piÃ¹ ampi di quelli concessi al giudice ordinario; la riduzione del danno per lâ??apporto causale di soggetti non evocati in giudizio; lâ??applicazione dei benefici del rito monitorio e del rito abbreviato; la non trasmissione agli eredi se non in caso di riscontrato arricchimento; il piÃ¹ breve regime della prescrizione*â??.

[71] In tal senso, v. Cons. Stato, Sez. V, 24/1/2019, n. 591; Sez. V, 24/1/2019, n. 586; Sez. V, 3/1/2019, n. 72; Sez. III, 27/12/2018, n. 7231 (su www.giustizia-amministrativa.it).

[72] Lâ??ANAC aveva precisato â?? nelle Linee Guida n. 6 â?? che la dichiarazione sostitutiva del concorrente doveva avere â??*ad oggetto tutti i provvedimenti astrattamente idonei a porre in dubbio lâ??integritÃ o lâ??affidabilitÃ del concorrente â?¦â??*, essendo demandato â??*in via esclusiva alla stazione appaltante il giudizio in ordine alla rilevanza in concreto dei comportamenti accertati ai fini dellâ??esclusione*â??.

[73] D. De Grazia in R. Garofoli e G. Ferrari (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici, cit*., pag. 453: â??*Lâ??articolo in esame attua i principi e i criteri di cui allâ??art. 1, co. 2, lett. n) della legge delega n. 78 del 2022, che, per quanto qui interessa, chiedeva al legislatore delegato di individuare le fattispecie configuranti lâ??illecito professionale di cui allâ??art. 57, par. 4, della direttiva 2014/24/UE*â??.

Data di creazione
2026/04/14