

**Il raggiungimento del risultato quale possibile paradigma della legittimità
dell'azione amministrativa. Osservazioni generali***

1. Il titolo della relazione che mi è stata affidata evoca il tema dell'effettività sotto uno specifico profilo: esprime la domanda se il controllo di legittimità dell'azione amministrativa possa essere svolto sulla base di un criterio di effettività, e in particolare se sia possibile valutare illegittimo un episodio di azione amministrativa in quanto ineffettivo, incapace di conseguire risultati concreti.

Che nella società contemporanea l'amministrazione si legittimi per la sua capacità di soddisfare i bisogni concreti della collettività e dei singoli è un dato acquisito: in questo senso non è pienamente attuale il modello weberiano della legittimazione puramente legale-razionale dell'autorità¹. Per usare una immagine, l'amministrazione deve rispettare la legge, ma non esiste per rispettare la legge, né il rispetto della legge è di per sé garanzia dell'effettiva soddisfazione dei bisogni collettivi e individuali. A dirlo, in qualche misura, è anche la Costituzione, sia pur riferendosi ai pubblici impiegati: i quali devono essere al servizio esclusivo della nazione, quindi delle persone che la compongono².

Il modello dell'amministrazione di risultato³, che di recente ha ricevuto il suggello della Corte costituzionale⁴, esprime bene la tensione dell'amministrazione e della sua

¹ Relazione al convegno *Poteri pubblici ed effettività della tutela*, tenutosi a Roma, Palazzo Spada il 20 e 21 ottobre 2025. Ringrazio sentitamente l'Ufficio studi e formazione della Giustizia amministrativa per l'invito.

Come noto M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, trad. it. *Economia e società, I. Teoria delle categorie sociologiche*, Torino, 1999, 35, 210 ss., definisce la legittimazione del potere moderno come la capacità di suscitare negli individui quella credenza di legalità che è la ragione della disposizione ad obbedire. Cfr. nella dottrina amministrativistica tra gli altri A. Romano Tassone, *Sui rapporti tra legittimazione politica e regime giuridico degli atti dei pubblici poteri*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2007, 99 ss.

² Cfr., da ultimo, G. Corso, *Conclusioni*, in Aa.Vv., *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, a cura di M. Calabrò e A. De Siano, Napoli, 2025, 200.

³ La letteratura è molto vasta. Tra i primi L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 101; Id., *Merito, discrezionalità e risultato delle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 4; A. Romano Tassone, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Elio Casetta*, II, Napoli, 2001, ora in Id., *Scritti giuridici*, I, Napoli, 2024, 508 s.; A. Romano Tassone, *Amministrazione «di risultato» e provvedimento amministrativo*, in Aa. Vv., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di M. Immordino e A. Police, Torino, 2004, nonché in Id. *Scritti giuridici*, I, cit., 533; M. R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; Id., *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *www.federalismi.it.*, 2024, 209; Aa.Vv., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit. Di recente, in prospettiva generale, A. Romeo, *Dalla forma al risultato: profili dogmatici ed evolutivi della decisione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2018, 551 ss.

⁴ Corte costituzionale, sentenza 16 luglio 2024, n. 132, in materia di responsabilità amministrativa. La sentenza si segnala anche perché fin qui il contributo della giurisprudenza ad una visione sistematica

disciplina verso la dimensione dell'effettività, intesa come capacità di soddisfare i bisogni reali⁵.

Il punto su cui qui ci interroghiamo però è un altro, e in realtà riguarda più la giurisdizione che l'amministrazione in sé. È compito del giudice verificare l'effettività dell'azione amministrativa (e tal fine di intervenire con pronunce di annullamento o di condanna), oppure quello sull'effettività è un controllo affidato in ultima analisi al circuito politico-democratico? La risposta a questa domanda, se si indossano lenti tradizionali, è assolutamente scontata, per il semplice fatto che il metro del giudice è la legalità e non l'effettività. Se l'azione di una amministrazione è ineffettiva, meglio dei giudici lo sanno i cittadini, il cui compito sarà di eleggere i vertici politici che possono cambiare il corso delle cose; lo sa la stessa amministrazione, che dovrà rivedere la propria organizzazione; e lo sa il legislatore che dovrà ridisegnare i principi dell'organizzazione, definire in modo più appropriato i poteri, stabilire diverse regole per il reclutamento del personale e via di seguito.

Insomma, il giudice è fuori da questa partita. E le cose non cambiano granché se assumiamo la prospettiva delle situazioni giuridiche soggettive, alla cui tutela è preposta la giurisdizione, perché il sindacato giurisdizionale ha il suo metro nella legge (intesa in senso lato, come corpus di regole sovraordinate al provvedimento, in che consiste la legittimità amministrativa), mentre l'ineffettività di una misura amministrativa può dipendere anche da scelte insindacabili e soprattutto dall'esecuzione della stessa: quindi il controllo sull'effettività, per un verso o per l'altro, sfugge al sindacato di legittimità.

2. Il titolo della relazione suggerisce di verificare se sia possibile scalfire questa costruzione un po' geometrica dei limiti della giurisdizione attraverso un ripensamento della teoria della validità degli atti amministrativi che tenga conto dell'elemento del 'risultato'. Si tratta di un'ipotesi su cui la dottrina riflette ormai da molti anni: quella di attrarre il conseguimento del risultato al novero delle valutazioni specifiche del giudizio di validità⁶.

dell'amministrazione di risultato era stato piuttosto limitato. Per questo giudizio si v. M. R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici*, cit., 2024, 209, 213 ss.; altresì F. Cintioli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, 125 ss.

⁵ G. Corso – M. De Benedetto – N. Rangone, *Diritto amministrativo effettivo. Una introduzione*, Bologna, 2022

⁶ Per l'impostazione generale del problema si rinvia, per tutti, a A. Romano Tassone, *Amministrazione «di risultato» e provvedimento amministrativo*, cit., 533.

Il tema può essere disarticolato in due questioni⁷. La prima è se l'idoneità del provvedimento a conseguire il risultato possa sanarne l'invalidità per contrasto con la legge. La seconda è se il conseguimento del risultato possa costituire una condizione di validità del provvedimento ulteriore all'osservanza della legge e dei principi dell'attività amministrativa.

Il primo interrogativo, quantomeno se si prescinde da alcune questioni teoriche sottese, può essere risolto in poche battute. In un sistema nel quale vige il principio di legalità, gli atti del potere esecutivo devono rispettare la legge per esser validi, e sono invalidi se non la osservano. L'agire legale dell'amministrazione ben può non coincidere con quello più efficiente rispetto al conseguimento di un risultato; ma non per questo l'agire efficiente rispetto al risultato può essere considerato di per sé conforme al vigente principio di legalità. Il risultato, quindi, deve esser conseguito nel pieno rispetto della legalità; e, se l'osservanza della legge impedisce alla decisione amministrativa di conseguire il risultato, la via maestra è la modifica della legge o, se ne ricorrono i presupposti, la sua dichiarazione di incostituzionalità⁸.

Argomenti a sostegno dell'efficacia sanante del conseguimento del risultato neppure si possono trarre dal complesso degli istituti che precludono l'annullamento del provvedimento viziato, giacché questi – irregolarità, regola del raggiungimento dello scopo, carenza di interesse al ricorso, art. 21-octies, comma 2 – s'incentrano tutti sull'irrelevanza del vizio rispetto alla lesione della situazione giuridica⁹ o rispetto al

⁷ Si riprendono qui considerazioni più ampiamente sviluppate in M. Trimarchi, *Il risultato dell'amministrazione: un quadro d'insieme*, in *Dir. amm.*, 2025, 803 ss., 816 ss., cui si rinvia anche per l'apparato bibliografico.

⁸ Pienamente condivisibile la posizione di F. G. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, 2002, 100, nota 120, a proposito del presunto dilemma tra la valutazione di risultato e la valutazione di legittimità: "A noi sembra tuttavia che non sia proponibile alcun dilemma: l'attività amministrativa deve tendere a risultati concreti e deve essere valutata per i risultati ottenuti, ma deve comunque operare, per ottenerli, nel pieno rispetto delle norme giuridiche che la disciplinano. Non è nemmeno ipotizzabile che essa possa conseguire risultati in modo illegittimo, né, soprattutto dopo le riforme degli anni '90, che debba accontentarsi di agire legittimamente senza conseguire risultati". In termini analoghi S. Perongini, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in AA. VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 42. Diversa sembra la posizione di L. Iannotta, *Previsione e realizzazione del risultato*, cit., 101, che prospetta la "impossibilità di applicare norme che siano cita a cattivi risultati [...] in contrasto con gli stessi beni voluti dal legislatore o con beni protetti dalla Costituzione scritta o, ancora più profondamente, dall'istituzione repubblicana".

⁹ Questo vale per l'interesse al ricorso. Come noto, secondo una certa giurisprudenza è inammissibile per carenza del ricorso l'impugnazione di un provvedimento di diniego quando si fanno valere vizi meramente formali, dal momento che l'annullamento in questo caso non solo non soddisferebbe direttamente l'interesse del ricorrente (ad es., ad ottenere la concessione) ma neppure vincolerebbe l'amministrazione a rivedere il suo operato in senso favorevole al privato: al contrario, semmai, certificherebbe la correttezza sostanziale della scelta del diniego. In tema A. Romano Tassone, *Vizi formali e vizi procedurali*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, 2007, 223 s.; F. Trimarchi Banfi, *Illegittimità e annullabilità del provvedimento amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2003, 414 s.; Id., *Rilevanza condizionata dei vizi di legittimità*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2010, 1128 s.

contenuto dispositivo del provvedimento¹⁰. Essi attestano semplicemente che la validità non è un valore finale dell'ordinamento e che la predisposizione dei rimedi all'invalidità è mediata dalla considerazione di vari interessi¹¹. Il conseguimento del risultato non c'entra, se per risultato si intende qualcosa di diverso dal contenuto del provvedimento¹².

La seconda questione sopra evocata – se il conseguimento del risultato possa costituire una condizione di validità del provvedimento, ulteriore all'osservanza della legge e dei principi dell'attività amministrativa – è più complessa.

Se si parte dalla premessa, consolidata nella teoria generale, che il giudizio di validità consiste in un confronto dell'oggetto che si valuta (l'atto precettivo) rispetto a un paradigma ad esso preesistente¹³, allora è facile pervenire alla conclusione che il risultato non può costituire un parametro di validità perché è un prodotto dell'atto amministrativo, inconoscibile a priori¹⁴. Conseguentemente, il giudice amministrativo nell'ambito della giurisdizione di legittimità non può annullare l'atto per mancato conseguimento del risultato. Lo può fare nell'ambito della giurisdizione di merito poiché si tratta di un accertamento relativo alla opportunità del provvedimento¹⁵.

L'ipotesi che si prospetta, tuttavia, è che questi argomenti cadono se un atto gerarchicamente sovraordinato al provvedimento amministrativo, o che comunque esprime un vincolo nei riguardi del medesimo, predetermina il risultato atteso¹⁶. Si è parlato, in proposito, di incorporazione del risultato nella legge o di “legalità di risultato”: per indicare che, se la legge definisce i risultati attesi dal provvedimento, l'invalidità per mancato conseguimento del risultato non è una evenienza che si pone in tensione con la legalità, bensì al contrario in attuazione della stessa¹⁷.

¹⁰ Questo vale per la regola del raggiungimento dello scopo, giacché lo scopo in questione è quello della norma violata ed è raggiunto se la violazione non ne ha impedito il raggiungimento; vale per l'irregolarità, che concerne i vizi minimali già in astratto inidonei ad alterare il contenuto del provvedimento; vale per la regola posta dall'art. 21-octies, comma 2, l. n. 241/1990, che ammette la verifica in concreto della inefficienza causale del vizio sul contenuto dispositivo del provvedimento. Sull'irregolarità e la regola del raggiungimento dello scopo, e le relative differenze, cfr. A. Romano Tassone, *Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Torino, 1993, 59 ss.; S. Civitarese Matteucci, *La forma presa sul serio, Formalismo pratico, azione amministrativa ed illegalità utile*, Torino, 2006, 260 ss.

¹¹ Corso, *Validità* (dir. amm.), in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, 1993, 103 s.

¹² V. Cerulli Irelli, *Invalidità e risultato amministrativo*, in Aa.Vv., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 80.

¹³ Per tutti G. Corso, *Validità*, cit., 85 ss.

¹⁴ V. Cerulli Irelli, *op. cit.*, 80. Segnala questi problemi anche A. Romano Tassone, *Amministrazione «di risultato» e provvedimento amministrativo*, cit., 533 ss.

¹⁵ Sull'attinenza del risultato alla valutazione di opportunità v. già A. Amorth, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939, in Id., *Scritti giuridici*, Milano, 1999, 370 ss.

¹⁶ A. Romano Tassone, *Amministrazione «di risultato» e provvedimento amministrativo*, cit., 536 ss.

La predeterminazione del risultato si rifletterebbe, peraltro, sulle modalità di sindacato. Ed infatti, se in genere valutare il conseguimento del risultato significa apprezzare l'opportunità del provvedimento, questo non sarebbe più vero laddove si tratti di verificare se l'amministrazione attraverso l'adozione del provvedimento sia stata in condizione di raggiungere un risultato noto sia al giudice sia alla stessa amministrazione¹⁸. In questo caso la valutazione è pienamente attingibile nell'ambito della giurisdizione di legittimità, in quanto il giudice non svolge alcuna valutazione di opportunità o convenienza, bensì semplicemente conosce i fatti e verifica il rispetto della legge sotto il profilo della relazione tra risultato programmato e risultato raggiunto¹⁹.

3. Sotto molti aspetti questa ipotesi ricostruttiva è convincente, ma per vagliarla più attentamente sembra essenziale intendersi sul concetto tecnico di risultato amministrativo.

In senso generico, il risultato di un'azione consiste nell'obiettivo o nel prodotto dell'azione stessa: senonché obiettivo e prodotti dell'azione amministrativa un nome già lo hanno: si tratta, rispettivamente, della cura dell'interesse pubblico e degli atti giuridici attraverso cui si esprime la funzione.

Per individuare un significato accettabile di “risultato” amministrativo, che non si sovrapponga a nozioni ben consolidate, è utile osservare che le entità con le quali esso rischia di confondersi – l'atto amministrativo (se si prescinde dalla sua dimensione “documentale”), l'effetto giuridico e l'interesse pubblico – non sono “cose” percepibili

¹⁷ M. D'Orsogna, *Teoria dell'invalidità e risultato*, in AA. VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 68; più di recente M. Dugato, *I nuovi confini della patologia degli atti amministrativi*, in *Munus*, 2020, XLV. Il motivo dell'incorporazione del risultato nella legalità è stato riproposto dopo l'entrata in vigore dell'art. 1 del codice dei contratti pubblici, recante il “principio di risultato”: M.R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato*, cit., 209; S. Perongini, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Dir. e soc.*, 2022, 559. Diversamente F. Fracchia, *Il principio di risultato*, in R. Ursi, a cura di, *Studi sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2024, 39 ss., partendo dalla tesi della differenziazione funzionale dei sistemi sociali (Luhmann), ritiene che il risultato “irriti” dall'esterno il sistema giuridico

¹⁸ Cfr. F. G. Scoca, *Attività*, cit.

¹⁹ Si muove qui dall'idea che il merito non designa un ambito materiale tipico ed esclusivo dell'amministrazione quanto una modalità di sindacato sui provvedimenti amministrativi caratterizzata dal fatto che il controllore può disapprovare la misura sottoposta al suo esame anche se legittima formalmente e sostanzialmente (per questa impostazione A. Romano Tassone, *Sulle vicende del concetto di «merito»*, in *Dir amm.*, 2008, nonché in Id., *Scritti giuridici*, I, cit., 595 ss., 609, dove anche la dimostrazione che la stessa è in sintonia con l'impostazione originaria del concetto di merito). La valutazione del risultato raggiunto in relazione al risultato predeterminato non implica un controllo di questo tipo, del resto ordinariamente precluso al giudice amministrativo, ed è pertanto pienamente coerente con il carattere non sostitutivo del riscontro di legittimità.

nella realtà materiale: l'atto precettivo non è una azione fisica ma un fatto istituzionale²⁰ che si esplica mediante il linguaggio performativo²¹, l'effetto giuridico riguarda non l'essere ma il dover-essere in quanto consiste nell'attribuzione di valore a una situazione realizzativa dell'interesse segnalato dal fatto rilevante²², l'interesse (pubblico) è il movente dell'azione rivolta all'appagamento di un bisogno²³.

Per contrapposizione, lo spazio concettuale del risultato deve essere cercato sul piano delle trasformazioni della realtà materiale, attese o realizzate²⁴. Se così è, si può correttamente parlare di risultato solo quando la norma attributiva del potere formula gli

²⁰ “Fatto istituzionale” è quello inesistente nella realtà materiale, dove esistono solo “fatti bruti”, ma creato e reso possibile da norme (dette norme costitutive, in opposizione alle norme regolative che disciplinano i fatti bruti): J.R. Searle, *The Construction of Social Reality*, Harmondsworth, Penguin, 1995, trad. it. *La costruzione della realtà sociale*, Milano, 1996, 36 ss.; il concetto di “fatto istituzionale” è stato elaborato dallo stesso A. in *Speech Acts. An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge, 1969, trad. it. *Atti linguistici. Un saggio di filosofia del linguaggio*, Torino, 1976, 80 ss.; A. Ross, *On law and justice*, London, 1958, trad. it. *Diritto e giustizia*, Torino, 2001, 13 ss., dove il celebre esempio della partita a scacchi, che neppure si potrebbe concepire se non in relazione alle norme sugli scacchi. Un panorama delle teorie sulla realtà istituzionale in G. Lorini, *Realtà costituite da norme*, in G. Lorini - L. Passerini Glazel (a cura di), *Filosofie della norma*, Torino, 2012, 139 ss.

²¹ La performatività è l'attitudine “a realizzare le cose con le parole”. Cfr. i classici G.H. Von Wright, *Norm and Action. A Logical Enquiry*, London, 1916, trad. it. *Norma e azione. Un'analisi logica*, Bologna, 1989, 142-144; J.L. Austin, *How to Do Things with Words*, London, 1962 (trad. it. *Come fare cose con le parole*, Genova, 1987), *passim*.

Sul provvedimento amministrativo come azione deontica che si esplica mediante il linguaggio v. F. Follieri, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova, 2017, 359, *passim*.

²² Per l'affermazione che il piano dell'effetto è quello del dover essere v. H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1945, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1963, 35 ss.; A. Falzea, *Efficacia giuridica*, in *Ricerche di teoria generale e di dogmatica giuridica, II. dogmatica giuridica*, Milano, 1997, 18 ss., 102 ss., dove l'affermazione che “l'effetto della norma non è né il semplice valore né il semplice fatto, ma il valore attribuito al fatto”; G. Corso, *L'efficacia del provvedimento amministrativo*, Milano, 1969, 23; B. de Giovanni, *Fatto e valutazione nella teoria del negozio giuridico*, Napoli, 1958, 25. Sia consentito rinviare a M. Trimarchi, *La validità del provvedimento amministrativo. Profili di teoria generale*, Pisa, 2013, 54.

²³ Per una storia del concetto di interesse v. L. Ornaghi, *Interesse*, in *Enc. scienze sociali*, 1996, dove la considerazione che nel pensiero moderno esiste “la concezione per cui l'interesse è da intendersi quale movente fondamentale (o addirittura unico) dell'agire umano, e la concezione secondo cui l'interesse, costituendo il legame più forte o più appariscente che aggrega pochi o tanti individui, consente di identificare con rapidità e precisione i gruppi presenti e operanti in ogni organizzazione dell'umana convivenza”. Sulla giurisprudenza degli interessi da ultimo P. Femia, *Sentimento e moltitudine. Rudolf von Jhering tra interessi ideali e beni comuni*, Bologna, 2024.

²⁴ Così, del resto, opina la dottrina che si è occupata di questo problema definitorio. In particolare L. Iannotta, *Merito*, cit., 3 s., individua la specificità del risultato “nella sua portata di modificazione del mondo esteriore, come scopo ultimo dell'azione dei pubblici poteri. M.R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato*, cit., definisce il risultato come “bene della vita materialmente definito da conseguire mediante l'esercizio dell'attività pubblica”; dello stesso A. già *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, cit., 236; A. Romano Tassone, *Amministrazione «di risultato» e provvedimento amministrativo*, cit., 533, da cui si cita; S. Perongini, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, cit., 41, che configura il risultato amministrativo come “bene o servizio attribuito o spettante a ogni entità soggettiva”. La dimensione fattuale del risultato ha indotto la dottrina a qualificare come “risultati” le conseguenze pratiche prodotte dall'atto nullo (A. Bartolini, *La nullità del provvedimento nel rapporto amministrativo*, Torino, 2002, 100 ss.; la tesi è discussa in M. Trimarchi, *La validità del provvedimento amministrativo*, cit., 279 ss., dove si ritiene che quelli prodotti dall'atto nullo siano comunque effetti giuridici veri e propri).

obiettivi dell'attività in termini di cose da realizzare o stati di cose da raggiungere, e non nel linguaggio dell'interesse, il che del resto corrisponde ad uno dei più significativi tratti caratteristici della normazione recente²⁵ (si pensi ai Piani nazionali di ripresa e resilienza, redatti appunto secondo la tecnica del risultato²⁶, oppure ai risultati indicati come obiettivi vincolanti nell'ambito delle politiche europee di contrasto al cambiamento climatico²⁷). Correlativamente, il risultato come prodotto consiste in trasformazioni delle realtà materiale impresse dall'attività amministrativa (e non già in atti o effetti giuridici).

Questo chiarimento sembra essenziale per rispondere alla domanda se il risultato possa assurgere a parametro di legittimità del provvedimento amministrativo. La mia risposta è scettica in quanto, anche laddove la legge prefigura il risultato dell'azione amministrativa, il provvedimento in sé non produce il risultato (e dunque non lo consegue), cioè la trasformazione della realtà materiale, bensì determina un effetto giuridico: sicché mancano i termini del raffronto tra risultato atteso, individuato dalla norma attributiva del potere, e risultato conseguito²⁸.

Il risultato in senso tecnico – nozione che in ogni caso non si attaglia ai provvedimenti ampliativi, dal momento che l'attività da essi consentita non è imputabile all'amministrazione (cioè non è un 'risultato' del provvedimento), ma solo ai provvedimenti ablatori – è raggiunto al più attraverso l'esecuzione del provvedimento: per cui porre il risultato come condizione di validità significherebbe dover considerare invalidi tutti i provvedimenti ineseguiti²⁹.

²⁵ Su questo importante fenomeno si v. particolarmente gli studi di G. Tulumello, che ne coglie i riflessi sistemativi: *La conformazione dei diritti dei soggetti fragili, e la relativa tutela giurisdizionale*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2025, spec. 26 ss.; Id., *Il sindacato giurisdizionale sull'azione e l'inazione pubblica in materia di tutela dell'ambiente*, ivi, 2025, 1 ss.

²⁶ L'adozione dei piani di ripresa e resilienza è prevista dal Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, cioè lo strumento temporaneo al centro di Next Generation EU (Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020).

²⁷ Cfr. il regolamento UE 30 giugno 2021, n. 2021/1119, che modifica il Regolamento (Ce) n. 401/2009 e il Regolamento (UE) 2018/1999, che, nell'approvare la cosiddetta "Normativa europea sul clima", ha fissato obiettivi vincolanti di decarbonizzazione al 2030 e al 2050.

²⁸ La valutazione secondo risultato infatti consiste in una comparazione tra la modificazione della realtà attesa e quella apportata: come tale non può essere svolta in relazione ad un atto o a un effetto giuridico che nessuna modificazione della realtà apportano.

²⁹ Come osserva G. Corso, *Il risultato nella teoria dell'azione amministrativa*, in *AA. VV., Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit. 98 s. è da escludere che l'attività privata resa possibile da un provvedimento e concretamente posta in essere sia suscettibile di considerazione in termini di risultato dell'amministrazione: "Ciò equivarrebbe ad imputare all'amministrazione le conseguenze, eventualmente lesive della sfera di terzi e in certi casi addirittura criminali — si pensi all'uso improprio del porto d'armi — dell'attività posta in essere dal privato. Ma un'equazione del genere non solo è negata dal principio generalissimo che le autorizzazioni (e gli atti simili) vengono rilasciati « fatti salvi i diritti dei terzi », ma urta anche contro il buon senso a cui ripugna, nella generalità dei casi, che il nesso di causalità tra essere umano e conseguenza danno venga spinto all'indietro, al punto da involgere l'amministrazione che quell'azione ha autorizzato".

Del resto, se si guarda alla legislazione amministrativa, i risultati che vengono in rilievo – siano quelli di una attività esecutiva di indirizzi politici³⁰ o rivolta all’attuazione di un piano³¹ o, ancora, quelli della gestione amministrativa di un servizio³² - riguardano non singoli episodi dell’azione amministrativa, bensì complessi di atti o prestazioni o operazioni, eretti ad autonoma fattispecie causativa di effetti giuridici³³. Ed infatti, il conseguimento del risultato si staglia oltre la portata del singolo atto, ma ben può essere posto come obiettivo di una porzione di attività amministrativa e costituire criterio per l’ascrizione della responsabilità in capo a colui che ne è onerato. È questa la ragione sostanziale per cui la valutazione secondo risultato, riferita all’attività, comporta misure a carico dei soggetti responsabili della stessa³⁴ e si pone su un piano diverso da quello della legittimità, che pertiene ai singoli atti³⁵.

L’art. 1 del codice appalti impone di rivedere questa conclusione?³⁶ Con ogni probabilità no. È vero che il risultato cui la disposizione si riferisce riguarda un singolo episodio di attività amministrativa, cioè la singola procedura di scelta del contraente o la singola attività esecutiva. Ma, se consideriamo il tenore letterale della disposizione, osserviamo che la stessa non pone affatto il conseguimento del risultato in senso proprio come condizione di validità degli atti della procedura o degli atti autoritativi incidenti sull’esecuzione del contratto. Non avrebbe potuto farlo: giacché il risultato di una commessa pubblica, sia la costruzione di un’opera o l’erogazione di un servizio o di una fornitura, non può essere apprezzato nell’ambito di un giudizio di legittimità che il

³⁰ Ad es. quella del dirigente rispetto agli obiettivi fissati dall’organo politico.

³¹ Nel caso, ad es., della attuazione amministrativa del PNRR.

³² L’espressione “risultati delle gestioni” compare ad es. nel D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, T.U. sui servizi pubblici locali, all’art. 3, comma 2. Si prevede che nella scelta tra le forme di gestione l’ente locale tenga conto, tra l’altro, dei “risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative”, nonché dei “risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio” (art. 14, comma 2). Inoltre il mantenimento della gestione *in house* deve essere giustificato “anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione” (art. 17, comma 5).

³³ Per questa concezione dell’attività amministrativa F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, cit., 83 s. Anche alla luce del contenuto di questa voce enciclopedica, non sembra azzardato dire che la nozione di attività amministrativa, come fattispecie e punto di collegamento di effetti giuridici, trovi una delle sue principali ragioni d’esistenza proprio nella valutazione della condotta dell’amministrazione secondo il parametro del risultato.

³⁴ Si tratta solitamente di persone fisiche (ad es. il dirigente preposto), ma possono essere anche persone giuridiche (ad es. lo Stato che si veda revocati gli stanziamenti per non aver conseguito gli obiettivi fissati nel PNRR ai sensi dell’art. 24 del Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza). Il contenuto delle misure è il più vario: si va dalla responsabilità (ad es. responsabilità dirigenziale), alla revoca di un finanziamento (il caso del PNRR appena menzionato), alla revoca di un affidamento (ad es., la società *in house* tendenzialmente non può conservare l’affidamento se i risultati della gestione sono negativi).

³⁵ S. Perongini, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, cit., 45 ss.,

³⁶ La bibliografia è già molto vasta. Sia consentito rinviare a M. Trimarchi, *Il risultato dell’amministrazione*, cit., 822 ss., per i necessari riferimenti.

ricorrente ha l'onere di avviare entro il trentesimo giorno dall'adozione del provvedimento lesivo. La disposizione in questione, piuttosto, stabilisce una gerarchia tra l'interesse alla stipula del contratto e alla sua esecuzione e l'interesse alla tutela della concorrenza e della trasparenza, disponendo in sostanza che, laddove sono a disposizione dell'amministrazione soluzioni tendenti a valorizzare l'uno o l'altro di questi interessi, cioè dove vi è discrezionalità, deve essere preferita la soluzione che massimizza il primo, quello alla stipula del contratto e alla sua esecuzione. Si tratta cioè di una regola di governo della discrezionalità, sicuramente incidente sul giudizio di legittimità, ispirata al principio costituzionale del buon andamento. Ma il conseguimento del risultato inteso in senso tecnico, ancora una volta, non c'entra.

4. Anche se il conseguimento del risultato in senso proprio non può essere considerato una condizione di validità del provvedimento, la vigenza di norme attributive del potere – o di norme presupposte a quelle attributive del potere – che prefigurano risultati, attesi dagli Stati e dalle amministrazioni, conforma senz'altro il sindacato di legittimità del giudice amministrativo: questa strategia regolativa, in particolare, rivitalizza il vizio di eccesso di potere per sviamento, certo in una versione aggiornata.

Si legge, ormai da molti anni, che lo sviamento di potere è divenuto figura residuale nel sistema dell'annullabilità del provvedimento amministrativo³⁷: la legge non individua in modo chiaro e preciso l'interesse pubblico di riferimento, pertanto è impossibile confrontare l'interesse effettivamente perseguito con l'interesse da perseguire; le c.d. figure sintomatiche, nate per agevolare l'accertamento dello sviamento, integrano vizi autonomi, corrispondenti alla violazione dei principi della funzione amministrativa.

Tuttavia, quando la norma attributiva del potere individua l'obiettivo dell'azione amministrativa nei termini di un risultato concreto da raggiungere, e non nel linguaggio dell'interesse o dell'assegnazione di un compito³⁸, la discrezionalità amministrativa si riduce alla individuazione delle alternative per il conseguimento di quel risultato³⁹: ci si

³⁷ Contra, però, R. Villata-M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2012, 444 ss., dove si tenta di arginare la frammentazione dell'eccesso di potere proponendo di recuperare l'unitarietà della figura in chiave di "sviamento in senso ampio".

³⁸ Su questo passaggio, anche per gli esempi, cfr. G. Tulumello, *La conformazione dei diritti*, cit., 26 ss.

³⁹ Ricostruisce la discrezionalità amministrativa escludendo che la comparazione degli interessi coinvolga anche l'interesse pubblico A. Zito, *Teoria della scelta razionale e teoria giuridica della discrezionalità amministrativa: prolegomeni per un inquadramento sistematico*, in *Nuove Autonomie*, 2022, 87 ss.; Id., *La scelta discrezionale della p.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. amm.*, 2023, 46 ss.

Il fenomeno succintamente rappresentato nel testo corrisponde alla figura dogmatica della 'discrezionalità indirizzata', per la cui elaborazione S. Perongini, *Le nuove categorie dogmatiche della*

colloca fuori, dunque, dal modello in cui la legge individua in modo astratto l'interesse pubblico, che diviene oggetto di bilanciamento e ponderazione da parte dell'amministrazione⁴⁰.

In questo contesto, fermo restando che il conseguimento risultato rimane fuori dalla sua portata e quindi non può costituirne parametro di validità, il provvedimento è censurabile per aver posto un precetto che svia le attività successive, rimesse alla responsabilità pubblica o al mercato, dal conseguimento del risultato individuato dalla legge: ossia per aver posto un quadro regolativo incompatibile col conseguimento del risultato atteso.

Il fenomeno si presta ad esser letto anche come una peculiare applicazione del principio di proporzionalità. Esso ha dato un notevole impulso al sindacato di legittimità del giudice amministrativo nella misura in cui ha giuridificato la regola del minimo mezzo di cui parlava Romagnosi, secondo cui l'interesse pubblico deve essere perseguito col minor sacrificio dell'interesse privato. Relativamente in ombra è rimasto il primo passaggio del test di proporzionalità concepito dalla Corte di giustizia, che consiste nella verifica dell'idoneità della misura intrapresa rispetto all'interesse pubblico o al risultato da perseguire⁴¹. Quanto più le norme attributive del potere definiscono l'obiettivo dell'azione amministrativa in termini di risultato (senza limitarsi cioè alla assegnazione di un compito o alla enunciazione di un interesse), tanto più questo tipo di controllo è probabilmente destinato a prendersi la scena.

discrezionalità comparativa, Torino, 2025, 296 ss. Si v. peraltro quanto l'A. afferma a p. 323: "il sindacato del giudice amministrativo sul risultato, nell'accezione sopra accolta, si esplica da tempo nelle forme dell'eccesso di potere, soprattutto per sviamento, ogni qual volta l'amministrazione persegua un fine diverso da quello conferitole dalla norma attributiva del potere in parola".

⁴⁰ Ricostruisce la discrezionalità amministrativa escludendo che la comparazione degli interessi coinvolga anche l'interesse pubblico A. Zito, *Teoria della scelta razionale e teoria giuridica della discrezionalità amministrativa: prolegomeni per un inquadramento sistematico*, in *Nuove Autonomie*, 2022, 87 ss.; Id., *La scelta discrezionale della p.a. tra principio di esauribilità del potere e controllo effettivo sul suo esercizio: per una ridefinizione del concetto di discrezionalità*, in *Dir. amm.*, 2023, 46 ss.

Il fenomeno succintamente rappresentato nel testo corrisponde alla figura dogmatica della 'discrezionalità indirizzata', per la cui elaborazione S. Perongini, *Le nuove categorie dogmatiche della discrezionalità comparativa*, Torino, 2025, 296 ss. Si v. peraltro quanto l'A. afferma a p. 323: "il sindacato del giudice amministrativo sul risultato, nell'accezione sopra accolta, si esplica da tempo nelle forme dell'eccesso di potere, soprattutto per sviamento, ogni qual volta l'amministrazione persegua un fine diverso da quello conferitole dalla norma attributiva del potere in parola".

⁴¹ Una significativa applicazione del test di idoneità, però, si può vedere nella sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019 in materia di obblighi di pubblicazione dei dati reddituali dei dipendenti pubblici.