

CONVENTION INTERNAZIONALE SUGLI APPALTI PUBBLICI

INTERNATIONAL CONVENTION ON PUBLIC PROCUREMENT

Roma, 6-7 Novembre 2025
Roma Eventi
Centro Conferenze Fontana di Trevi
Piazza della Pilotta, 4 - Roma

Rome, 6-7 November 2025
Roma Eventi
Fontana di Trevi Conference Center
Piazza della Pilotta, 4 - Rome

Buongiorno, signore e signori.

Mi chiamo Claudio CONTESSA.

Sono Giudice e Presidente di Sezione del Consiglio di Stato italiano, una magistratura nazionale che svolge importanti compiti in materia di appalti pubblici, principalmente nella fase di affidamento

Per molti anni, ho avuto l'opportunità di occuparmi di appalti pubblici: nella stesura della legislazione nazionale; nella fase di attuazione amministrativa; e, infine, nella fase decisionale delle controversie giudiziarie in questo settore.

La mia presentazione affronterà le misure per incoraggiare la professionalità e aumentare la discrezionalità nella gestione degli appalti pubblici. La prospettiva sarà quella di un operatore del diritto italiano (e quindi di un importante Stato membro dell'UE).

Il Punto di Partenza

• Il punto di partenza per comprendere la relazione (non sempre lineare) tra appalti pubblici e la 'logica del risultato' è che per molti decenni, nell'esperienza italiana ed europea, le questioni di efficienza ed efficacia nelle politiche di spesa pubblica:

- erano conosciute e studiate,
- ma, semplicemente, non erano considerate obiettivi fondamentali delle politiche pubbliche.

La Lezione di Seneca

Un grande filosofo romano (Lucio Anneo Seneca) ci ha insegnato che non c'è vento favorevole per il marinaio che non sa dove vuole andare.

Allo stesso modo, non dobbiamo sorprenderci che, per lungo tempo, le misure per incoraggiare la professionalità negli appalti pubblici non fossero diffuse: quelle misure semplicemente non erano considerate un obiettivo, né una priorità.

Lo Scopo degli Appalti nel Tempo (Inizio '900)

- Infatti, se ci fossimo posti la semplice domanda "qual è lo scopo di un appalto pubblico?", la risposta sarebbe variata nel tempo (e non sarebbe sempre stata ovvia).
- All'inizio del 1900, si riteneva che un appalto pubblico fosse essenzialmente una questione di contabilità pubblica (e quindi era coerente aspettarsi prima di tutto la conformità formale a rigorose procedure di spesa).

Lo Scopo degli Appalti nel Tempo (Anni '80-'90)

- Negli anni '80 e '90 (non solo in Europa, ma nella maggior parte dei Paesi occidentali), si credeva che gli appalti pubblici fossero essenzialmente una questione di diritto della concorrenza e che il loro scopo fosse garantire la piena parità competitiva tra le imprese private.
- In quel periodo, si riteneva che un alto grado di trasparenza e concorrenza fosse di per sé sufficiente a garantire la massima efficienza e il pieno raggiungimento degli obiettivi di spesa pubblica.

La Lezione dell'Esperienza

- In realtà, l'esperienza degli anni successivi ha dimostrato:
 - che la concorrenza (pur essendo uno strumento fondamentale) non può essere considerata un obiettivo in sé;
 - che la concorrenza e l'efficienza del settore privato non sempre producono i loro pieni effetti benefici nel settore pubblico.

L'Esperienza Italiana (2010-2020)

- Riflettendo brevemente sull'esperienza italiana, notiamo che, tra il 2010 e il 2020, si riteneva che le politiche di appalto pubblico dovessero essere principalmente mirate a reprimere e combattere la corruzione.
- Anche questo è certamente un obiettivo fondamentale, ma non necessariamente orientato alla 'logica del risultato'.

La Legislazione UE (Pacchetto 2014)

- Per quanto riguarda la legislazione dell'UE, notiamo che il pacchetto normativo del 2014 non stabilisce regole specifiche per incoraggiare la professionalità e aumentare la discrezionalità degli operatori pubblici (con la questione della 'logica del risultato').
- In parole povere, questa questione (ben nota a livello europeo) è di fatto lasciata alla discrezione dei legislatori nazionali.

Perché l'UE non ha agito

- Ci sono probabilmente due ragioni per cui la legislazione dell'UE non ha ancora affrontato direttamente gli obiettivi di discrezionalità e performance negli appalti pubblici:
 - la tendenza tradizionale del legislatore UE a concentrare il diritto degli appalti pubblici sulle questioni di concorrenza;
 - la tendenza tradizionale a considerare le questioni organizzative come una sorta di dominio riservato agli Stati membri.

L'Approccio Recente dell'UE

- Rimanendo per un momento sull'approccio del diritto dell'UE, dobbiamo riconoscere che, negli ultimi anni, l'Unione Europea ha utilizzato gli appalti pubblici:
 - non solo per raggiungere obiettivi di concorrenza,
 - ma anche per raggiungere obiettivi aggiuntivi (ad es. sociali, ambientali e di pari opportunità).
- Tuttavia, l'UE lascia agli Stati membri la totale libertà di identificare gli strumenti operativi con cui perseguire tali obiettivi.

La Sfida per il Settore Pubblico

- C'è una profonda consapevolezza che questi obiettivi debbano essere perseguiti prima di tutto nel settore degli appalti pubblici (un settore di grande importanza strategica, che da solo rappresenta circa il 15% del PIL nei principali paesi dell'UE27).
- Pertanto, è soprattutto nel settore degli appalti pubblici che dobbiamo abbracciare la sfida dei risultati, della discrezionalità e della professionalizzazione degli operatori.

Il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici Italiano (2023)

- A questo proposito, è importante sottolineare che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici italiano (2023):
 - non solo stabilisce i principi del risultato e della fiducia come principi fondamentali della materia;
 - ma addirittura enuncia, nel suo primo articolo, il principio del risultato come regola fondamentale.

Oltre le Dichiarazioni di Principio

- Ma al di là delle dichiarazioni di principio, numerose disposizioni del Codice (2023) mirano a concedere maggiore discrezionalità agli operatori pubblici e a rafforzare la loro professionalità (precisamente, nella 'logica del risultato' che ho ripetutamente sottolineato).
- Per brevità, mi limiterò qui a richiamare solo alcuni esempi.

Qualificazione delle Stazioni Appaltanti

- 1/3) Innanzitutto, noto che il nuovo 'Codice' impone un sistema di 'qualificazione delle stazioni appaltanti'.
- Un sistema secondo il quale ogni stazione appaltante potrà bandire e gestire solo quelle gare per le quali dimostra – sulla base di un sistema di indicatori specifici – di essere adeguatamente qualificata.

Lo Scopo degli Appalti nel Tempo (Inizio '900)

Infatti, se ci fossimo posti la semplice domanda "qual è lo scopo di un appalto pubblico?", la risposta sarebbe variata nel tempo (e non sarebbe sempre stata ovvia).

All'inizio del 1900, si riteneva che un appalto pubblico fosse essenzialmente una questione di contabilità pubblica (e quindi era coerente aspettarsi prima di tutto la conformità formale a rigorose procedure di spesa).

Lo Scopo degli Appalti nel Tempo (Anni '80-'90)

Negli anni '80 e '90 (non solo in Europa, ma nella maggior parte dei Paesi occidentali), si credeva che gli appalti pubblici fossero essenzialmente una questione di diritto della concorrenza e che il loro scopo fosse garantire la piena parità competitiva tra le imprese private.

In quel periodo, si riteneva che un alto grado di trasparenza e concorrenza fosse di per sé sufficiente a garantire la massima efficienza e il pieno raggiungimento degli obiettivi di spesa pubblica.

La Lezione dell'Esperienza

- In realtà, l'esperienza degli anni successivi ha dimostrato:
 - che la concorrenza (pur essendo uno strumento fondamentale) non può essere considerata un obiettivo in sé;
 - che la concorrenza e l'efficienza del settore privato non sempre producono i loro pieni effetti benefici nel settore pubblico.

L'Esperienza Italiana (2010-2020)

Riflettendo brevemente sull'esperienza italiana, notiamo che, tra il 2010 e il 2020, si riteneva che le politiche di appalto pubblico dovessero essere principalmente mirate a reprimere e combattere la corruzione.

Anche questo è certamente un obiettivo fondamentale, ma non necessariamente orientato alla 'logica del risultato'.

La Legislazione UE (Pacchetto 2014)

Per quanto riguarda la legislazione dell'UE, notiamo che il pacchetto normativo del 2014 non stabilisce regole specifiche per incoraggiare la professionalità e aumentare la discrezionalità degli operatori pubblici (con la questione della 'logica del risultato').

In parole povere, questa questione (ben nota a livello europeo) è di fatto lasciata alla discrezione dei legislatori nazionali.

Perché l'UE non ha agito

Ci sono probabilmente due ragioni per cui la legislazione dell'UE non ha ancora affrontato direttamente gli obiettivi di discrezionalità e performance negli appalti pubblici:

la tendenza tradizionale del legislatore UE a concentrare il diritto degli appalti pubblici sulle questioni di concorrenza;

la tendenza tradizionale a considerare le questioni organizzative come una sorta di dominio riservato agli Stati membri.

L'Approccio Recente dell'UE

Rimanendo per un momento sull'approccio del diritto dell'UE, dobbiamo riconoscere che, negli ultimi anni, l'Unione Europea ha utilizzato gli appalti pubblici:

non solo per raggiungere obiettivi di concorrenza, ma anche per raggiungere obiettivi aggiuntivi (ad es. sociali, ambientali e di pari opportunità).

Tuttavia, l'UE lascia agli Stati membri la totale libertà di identificare gli strumenti operativi con cui perseguire tali obiettivi.

L'Esperienza Italiana Recente

Tornando brevemente all'esperienza italiana degli ultimi anni, notiamo che il legislatore e i tribunali nazionali:

pur continuando a riconoscere l'importanza della concorrenza, hanno sempre più enfatizzato l'importanza della "logica del risultato".

In una sentenza fondamentale del 2024, la Corte Costituzionale italiana ha sottolineato che, d'ora in poi, l'intero campo del diritto pubblico deve basarsi sul principio di "amministrazione orientata al risultato".

La Sfida per il Settore Pubblico

C'è una profonda consapevolezza che questi obiettivi debbano essere perseguiti prima di tutto nel settore degli appalti pubblici (un settore di grande importanza strategica, che da solo rappresenta circa il 15% del PIL nei principali paesi dell'UE27).

Pertanto, è soprattutto nel settore degli appalti pubblici che dobbiamo abbracciare la sfida dei risultati, della discrezionalità e della professionalizzazione degli operatori.

Il Nuovo Codice dei Contratti Pubblici Italiano (2023)

A questo proposito, è importante sottolineare che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici italiano (2023): non solo stabilisce i principi del risultato e della fiducia come principi fondamentali della materia;

ma addirittura enuncia, nel suo primo articolo, il principio del risultato come regola fondamentale.

Oltre le Dichiarazioni di Principio

Ma al di là delle dichiarazioni di principio, numerose disposizioni del Codice (2023) mirano a concedere maggiore discrezionalità agli operatori pubblici e a rafforzare la loro professionalità (precisamente, nella 'logica del risultato' che ho ripetutamente sottolineato).

Per brevità, mi limiterò qui a richiamare solo alcuni esempi.

Qualificazione delle Stazioni Appaltanti

1/3) Innanzitutto, noto che il nuovo 'Codice' impone un sistema di 'qualificazione delle stazioni appaltanti'.

Un sistema secondo il quale ogni stazione appaltante potrà bandire e gestire solo quelle gare per le quali dimostra – sulla base di un sistema di indicatori specifici – di essere adeguatamente qualificata.

L'Esperienza Italiana Recente

Il Responsabile Unico del Procedimento

2/3) Inoltre, il nuovo Codice rafforza il ruolo del Responsabile Unico per l'intero ciclo di vita del contratto: questa figura chiave ha tutti gli strumenti di monitoraggio e controllo per prendere le decisioni più appropriate nelle varie fasi del contratto.

Allo stesso modo, il Codice mira a garantire che il Responsabile Unico sia adeguatamente formato e professionalizzato.

Incentivi e Disincentivi

3/3) Infine, il nuovo Codice introduce un complesso sistema di incentivi e disincentivi economici per i dipendenti pubblici (ad esempio, per l'esercizio di funzioni tecniche), al fine di collegare più strettamente rispetto al passato gli aspetti di autonomia, performance e responsabilità individuale dei funzionari pubblici.

Conclusione

- Rafforzare la discrezionalità e la "logica del risultato" negli appalti pubblici è diventato un aspetto essenziale in questo settore fondamentale dell'economia pubblica.
- Il ruolo delle regolamentazioni di settore a questo riguardo è certamente fondamentale.
- Tuttavia, l'obiettivo di porre la 'logica del risultato' al centro delle politiche pubbliche richiede, prima di tutto, un sensibile sforzo formativo e culturale.