

Introduzione al nuovo Codice e alla centralità dei principi

Lezione 1

Week 1 Il nuovo codice dei contratti pubblici e la trasformazione digitale

INTRODUZIONE ALLA DIGITALIZZAZIONE DELLA PA

Cos'è la digitalizzazione amministrativa?

Telematica e Intelligenza Artificiale nei Procedimenti di Appalto Pubblico

Il presente corso si focalizza sul nuovo Codice dei Contratti Pubblici emanato con il Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, esplorando l'impatto della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale sui procedimenti di appalto pubblico.

Obiettivi del modulo introduttivo:

- Analizzare la genesi del nuovo Codice
- Esaminare i principi cardine e l'architettura complessiva
- Fornire le fondamenta concettuali per le successive tematiche
- Esplorare la centralità della digitalizzazione

IL QUADRO NORMATIVO PRECEDENTE

Dal D.Lgs. 50/2016 al D.Lgs. 36/2023

Il Decreto Legislativo n. 50 del 2016 ha rappresentato un tentativo di riordino della materia dei contratti pubblici, ma ha incontrato significative criticità:

- **Complessità eccessiva** del quadro normativo
- **Scarsa leggibilità** delle disposizioni
- **Numerosi rinvii** a fonti secondarie e atti di soft law
- **Ritardi nell'emanazione** di atti applicativi
- **Interventi correttivi frequenti** (già dopo un anno dalla entrata in vigore)

Queste problematiche hanno generato **confusione e incertezza** tra gli operatori del settore.

LE CRITICITÀ DEL SISTEMA PREVIGENTE

Analisi delle Problematiche Strutturali

Il sistema normativo precedente presentava elementi di inefficienza che ostacolavano:

Aspetti procedurali:

- Applicazione uniforme della disciplina
- Certezza interpretativa delle norme
- Efficienza delle procedure amministrative
- Trasparenza dei processi decisionali

Conseguenze operative:

- Rallentamento dei processi di affidamento
- Incremento del contenzioso amministrativo
- Difficoltà nella gestione dei fondi europei
- Ostacoli all'attuazione degli investimenti pubblici

LA GENESI DEL NUOVO CODICE

Il Decreto Legislativo 36/2023

Il nuovo Codice è stato approvato con il D. Lgs. n. 36/2023 in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, con l'obiettivo di **razionalizzare e semplificare** l'intera materia dei contratti pubblici.

Obiettivi della riforma:

- Superare le criticità del passato
- Fornire un testo normativo organico, armonico e unitario
- Ridurre le disposizioni ridondanti
- Migliorare la formulazione delle regole
- Garantire maggiore precisione semantica

IL RUOLO DEL PNRR NELLA RIFORMA

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Gli obiettivi e i principi del PNRR hanno costituito un elemento centrale nella riforma del Codice dei Contratti Pubblici:

Esigenze del PNRR: • Accelerazione degli investimenti pubblici • Gestione efficiente dei fondi europei • Creazione di un sistema più agile e performante • Trasparenza nella gestione delle risorse

Il nuovo Codice rappresenta una pietra miliare istituzionale per l'attuazione del PNRR, rispondendo alla necessità di modernizzare il sistema degli appalti pubblici in linea con gli standard europei.

LA LOGICA SISTEMATICA DEL NUOVO CODICE

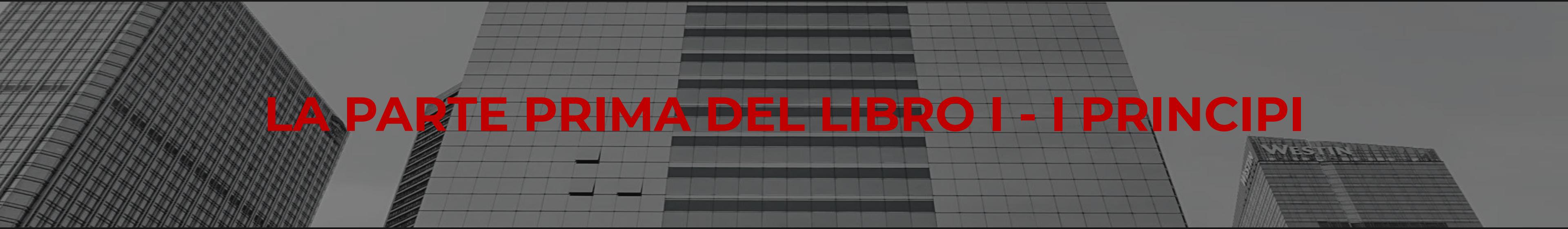
Dall'Approccio Casistico al Sistema Organico

Il nuovo Codice si caratterizza per il superamento della logica frammentata precedente, orientandosi verso un **sistema normativo coerente e teleologicamente orientato**.

Come affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 13 del 2013: *"l'aspetto rilevante di un codice è la sua aspirazione ad essere un sistema, in cui i principi consentono di comprendere le singole parti connettendole al tutto"*.

Caratteristiche distintive:

- Visione sistematica e organica
- Coerenza interna delle disposizioni
- Principi come guida interpretativa



LA PARTE PRIMA DEL LIBRO I - I PRINCIPI

ARCHITETTURA NORMATIVA

La **Parte Prima del Libro I** del nuovo Codice è interamente dedicata ai principi, riflettendo la volontà del legislatore di conferire centralità ai valori fondamentali del sistema.

Struttura della Parte Prima:

Titolo I: Principi generali (artt. 1-11)

Principi precettivi con immediata valenza applicativa

Funzione nomogenetica dei principi

Giustiziabilità e concretezza dei valori

Questa scelta segna una **discontinuità** rispetto agli approcci precedenti, dove i principi potevano risolversi in mere enunciazioni formali.

LE FUNZIONI DEI PRINCIPI NEL CODICE

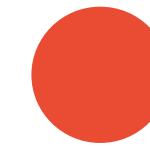
Ruolo Operativo e Interpretativo

I principi nel nuovo Codice assolvono molteplici funzioni nell'ambito del sistema normativo:



a) Criterio interpretativo:

- Colmare lacune o ambiguità delle disposizioni specifiche
- Orientare l'applicazione delle norme



c) Valori guida del sistema:

- Promuovere efficienza, efficacia, trasparenza
- Garantire concorrenza e integrità



b) Fondamento della discrezionalità:

- Guidare le scelte delle stazioni appaltanti
- Limitare l'esercizio del potere amministrativo



d) Base per l'evoluzione giurisprudenziale:

- Consentire l'adattamento a nuove fattispecie
- Supportare l'interpretazione giudiziaria

L'INNOVAZIONE DEI PRINCIPI

Il nuovo Codice manifesta un **approccio genuinamente innovativo** al tema dei principi:

- **Valore relativo accentuato** nell'economia del testo di riforma
- **Immediata valenza operativa** delle disposizioni
- **Definizione autonoma** di principi prima non codificati
- **Principi inediti:** risultato e fiducia

Caratteristiche innovative:

- Principi non meramente dichiarativi
- Efficacia precettiva immediata
- Capacità di orientare concretamente l'azione amministrativa

Strumento per la semplificazione procedurale

IL PRINCIPIO DEL RISULTATO

- ART. 1

Fondamento dell'Azione Amministrativa

Art. 1, comma 1, D.Lgs. 36/2023:

"L'attività amministrativa in materia di contratti pubblici deve essere orientata al conseguimento del risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto tra qualità e prezzo"

Elementi caratterizzanti:

- **Orientamento al risultato** come criterio prioritario
- **Massima tempestività** nell'esecuzione
- **Migliore rapporto qualità-prezzo**
- **Superamento del formalismo** procedurale

Il Principio del Risultato - Funzione Regolatrice

Criterio di Valutazione dell'Azione Amministrativa

Art. 1, comma 2, D. Lgs. 36/2023: Il principio del risultato costituisce:

- **Criterio prioritario** per l'esercizio del potere discrezionale
- **Parametro di valutazione** della legittimità dell'azione amministrativa
- **Standard di correttezza** amministrativa

Fondamento costituzionale: Il principio trova radice nell'**art. 97 della Costituzione** (principio di buona amministrazione), già presente nell'ordinamento anche prima della codificazione espressa.

Ratio normativa: Superare la visione formalistica concentrandosi sull'**effettivo raggiungimento degli obiettivi** della pubblica amministrazione.

LEGALITÀ SOSTANZIALE E RISULTATO

EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI LEGALITÀ

Legalità sostanziale vs. Legalità formale:

La legalità sostanziale si identifica con il **raggiungimento del risultato** che la legge indica nel preordinare l'azione amministrativa al fine pubblico.

Implicazioni operative: • Prevalenza della sostanza sulla forma • Valutazione degli effetti concreti dell'azione • Responsabilizzazione nell'uso delle risorse pubbliche • Efficientamento dei processi amministrativi

Obiettivo strategico: Trasformare l'amministrazione da mero **esecutore di procedure** a **garante di risultati** per la collettività.

IL PRINCIPIO DELLA FIDUCIA - ART. 2

NUOVO PARADIGMA RELAZIONALE

Art. 2, comma 1, D. Lgs. 36/2023: Il principio della fiducia si articola in **due direzioni complementari**:

1. Fiducia nell'azione amministrativa:

- Azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione
- Affidabilità dei funzionari pubblici
- Correttezza degli operatori economici

2. Fiducia reciproca:

- Tra stazioni appaltanti e operatori economici
- Clima di collaborazione e lealtà
- Superamento della logica della sfiducia

Obiettivo: promuovere un ambiente di **collaborazione costruttiva** nel settore dei contratti pubblici.

EFFETTI DEL PRINCIPIO DELLA FIDUCIA

Semplificazione e Responsabilizzazione

Il principio della fiducia produce effetti concreti sui processi amministrativi:

Semplificazione degli adempimenti: • Riduzione degli oneri burocratici • Snellimento delle procedure • Accelerazione dei tempi di affidamento

Responsabilizzazione degli operatori: • Maggiore autonomia decisionale • Accountability sui risultati • Controlli ex post anziché preventivi

Connessione con il principio del risultato: La fiducia costituisce il **presupposto necessario** per il raggiungimento efficace degli obiettivi di tempestività ed efficienza.

GERARCHIA DEI PRINCIPI

IL PRIMATO DEL RISULTATO

I due principi fondamentali del nuovo Codice stabiliscono un **ordine gerarchico** che guida l'interpretazione dell'intero sistema:

1. Principio del risultato (art. 1):

- Ruolo **primario** nel sistema
- Criterio interpretativo prioritario
- Obiettivo finale dell'azione amministrativa

2. Principio della fiducia (art. 2):

- Ruolo **strumentale** al raggiungimento del risultato
- Modalità di attuazione del principio superiore
- Ambiente favorevole per l'efficienza

Relazione sinergica: La fiducia è il **mezzo** attraverso cui si realizza il **fine** del risultato.

IL PRINCIPIO DELL'ACCESSO AL MERCATO -

ART. 3

Apertura alla concorrenza

Contenuto normativo: Il principio dell'accesso al mercato garantisce la **massima partecipazione** degli operatori economici alle procedure di affidamento.

Obiettivi:

- Promuovere la concorrenza effettiva
- Evitare restrizioni ingiustificate
- Favorire l'innovazione attraverso la competizione
- Garantire parità di trattamento

Strumenti attuativi:

- Riduzione delle barriere all'ingresso
- Criteri di selezione proporzionati
- Pubblicità adeguata delle opportunità
- Procedure trasparenti e non discriminatorie

IL PRINCIPIO DI BUONA FEDE E TUTELA DELL'AFFIDAMENTO - ART. 5

STABILITÀ DEI RAPPORTI GIURIDICI

Principio di buona fede:

- Comportamento leale e corretto di tutte le parti
- Rispetto degli impegni assunti
- Collaborazione nell'esecuzione contrattuale

Tutela dell'affidamento:

- Protezione delle aspettative legittime
- Stabilità delle decisioni amministrative
- Certezza dei rapporti giuridici

Applicazioni operative: · Divieto di comportamenti contraddittori · Responsabilità per informazioni fuorvianti · Mantenimento degli impegni contrattuali · Lealtà nelle relazioni commerciali

PRINCIPI DI SOLIDARIETÀ E SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE - ART. 6

DIMENSIONE SOCIALE DEGLI APPALTI

Principio di solidarietà:

- Promozione della coesione sociale
- Attenzione alle categorie svantaggiate
- Integrazione di obiettivi sociali negli appalti

Principio di sussidiarietà orizzontale:

- Valorizzazione dell'iniziativa privata
- Collaborazione pubblico-privato
- Responsabilità condivisa per l'interesse generale

Strumenti di attuazione: · Criteri di sostenibilità sociale · Riserve per cooperative sociali · Clausole di inserimento lavorativo · Partenariati pubblico-privati

PRINCIPIO DI AUTO-ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA - ART. 7

AUTONOMIA ORGANIZZATIVA DELLE STAZIONI APPALTANTI

Contenuto del principio: Le stazioni appaltanti hanno **autonomia nell'organizzazione** delle proprie strutture e procedure, nei limiti delle disposizioni normative.

Ambiti di applicazione: · Organizzazione interna degli uffici · Definizione dei flussi procedurali · Allocazione delle competenze · Scelta degli strumenti operativi

Limiti e vincoli:

- Rispetto dei principi generali
- Osservanza delle disposizioni imperative
- Garanzia di efficienza ed efficacia

Trasparenza dell'azione amministrativa

PRINCIPIO DI AUTONOMIA CONTRATTUALE - ART. 8

FLESSIBILITÀ NELLA GESTIONE CONTRATTUALE

Autonomia contrattuale: Riconoscimento della **flessibilità** delle stazioni appaltanti nella definizione dei contenuti contrattuali, compatibilmente con i principi del Codice.

Aree di applicazione: • Definizione delle prestazioni • Modalità di esecuzione
• Sistemi di pagamento • Meccanismi incentivanti

Bilanciamento di interessi:

- Efficienza nell'allocazione delle risorse
- Rispetto della concorrenza
- Tutela dell'interesse pubblico
- Proporzionalità delle scelte

PRINCIPIO DI CONSERVAZIONE DELL'EQUILIBRIO CONTRATTUALE - ART. 9

STABILITÀ ECONOMICA DEI CONTRATTI

Obiettivo del principio: Garantire la **sostenibilità economica** dei contratti pubblici attraverso meccanismi di riequilibrio.

Strumenti di tutela: · Revisione prezzi per variazioni eccezionali · Clausole di salvaguardia · Meccanismi di adeguamento automatico · Procedure di rinegoziazione

Presupposti di applicazione:

- Eventi imprevedibili e straordinari
- Alterazione significativa dell'equilibrio
- Sproporzione tra prestazione e corrispettivo
- Impossibilità di prosecuzione a condizioni originarie

PRINCIPI DI TASSATIVITÀ ED ESCLUSIONE - ART. 10

MASSIMA PARTECIPAZIONE E LIMITI

Principio di tassatività delle cause di esclusione: Le esclusioni dalle procedure sono **tassativamente** previste dalla legge, senza possibilità di interpretazione estensiva.

Principio di massima partecipazione: Favorire la **più ampia partecipazione** degli operatori economici alle procedure di affidamento.

Equilibrio tra principi: · Tutela della concorrenza · Garanzia di affidabilità · Proporzionalità delle sanzioni · Recuperabilità delle esclusioni

Meccanismi di tutela:

- Comunicazioni obbligatorie di esclusione
- Termini per la regolarizzazione
- Procedure di soccorso istruttorio

PRINCIPIO DEI CONTRATTI COLLETTIVI – ART. 11

TUTELA DEL LAVORO NEGLI APPALTI

Art. 11 - Principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore:

Obiettivi di tutela: · Garanzia dei diritti dei lavoratori · Applicazione dei contratti collettivi di settore · Prevenzione del dumping sociale · Promozione del lavoro dignitoso

Obblighi contrattuali:

- Rispetto dei minimi salariali
- Applicazione delle condizioni normative
- Versamento dei contributi previdenziali
- Garanzie assicurative

Controlli e sanzioni:

- Verifiche in corso di esecuzione
- Sanzioni per inadempimenti
- Possibilità di risoluzione contrattuale

L'APPROCCIO SISTEMATICO AI PRINCIPI

INTERCONNESSIONE E COERENZA

I principi del nuovo Codice non operano in **isolamento**, ma costituiscono un **sistema integrato** di valori e regole:

Relazioni sinergiche: • Risultato e fiducia come binomio fondamentale • Accesso al mercato e massima partecipazione • Buona fede e tutela dell'affidamento • Equilibrio contrattuale e sostenibilità

Funzione sistematica:

- Interpretazione unitaria delle disposizioni
- Risoluzione delle antinomie normative
- Orientamento dell'azione amministrativa
- Garanzia di coerenza applicativa

DAL FORMALISMO AL SOSTANZIALISMO

TRASFORMAZIONE DELL'APPROCCIO AMMINISTRATIVO

Superamento del formalismo: Il nuovo Codice segna il passaggio da un approccio **rigidamente formalistico** a una logica **sostanzialista** centrata sui risultati.

Vecchio paradigma:

- Prevalenza della forma sulla sostanza
- Procedure come fine a se stesse
- Controlli preventivi pervasivi
- Logica della sfiducia

Nuovo paradigma:

- Orientamento al risultato
- Procedure come mezzo per il fine
- Controlli ex post mirati
- Logica della fiducia e responsabilizzazione

LA TRANSIZIONE DIGITALE NEL NUOVO CODICE

DIGITALIZZAZIONE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI

Il nuovo Codice include l'esigenza di "definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività«

Obiettivi della digitalizzazione: • Semplificazione delle procedure • Accelerazione dei tempi • Trasparenza dei processi • Interoperabilità dei sistemi • Riduzione dei costi amministrativi

Ambiti di applicazione:

- Programmazione degli investimenti
- Procedure di affidamento
- Gestione contrattuale
- Controlli e monitoraggio

INTELLIGENZA ARTIFICIALE E APPALTI PUBBLICI

INNOVAZIONE TECNOLOGICA NEI PROCESSI

L'integrazione dell'**intelligenza artificiale** nei procedimenti di appalto pubblico rappresenta una frontiera innovativa:

Applicazioni potenziali: • Analisi predittiva dei rischi • Ottimizzazione della programmazione • Valutazione automatizzata delle offerte • Monitoraggio dell'esecuzione contrattuale • Analisi dei dati di performance

Benefici attesi:

- Maggiore oggettività nelle valutazioni
- Riduzione degli errori umani
- Accelerazione dei processi decisionali
- Migliore allocazione delle risorse

IL RUOLO DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

INTERPRETAZIONE E APPLICAZIONE DEI PRINCIPI

La giurisprudenza amministrativa svolge un ruolo **centrale** nell'interpretazione e applicazione del nuovo Codice:

Funzioni della giurisprudenza: · Chiarimento delle disposizioni ambigue · Definizione dei principi operativi · Bilanciamento tra interessi contrapposti · Evoluzione interpretativa della disciplina

Orientamenti consolidati:

- Prevalenza della sostanza sulla forma
- Valutazione caso per caso
- Proporzionalità delle sanzioni
- Tutela dell'affidamento legittimo

Come evidenziato dall'Adunanza Plenaria, i principi forniscono una **base solida** per l'evoluzione giurisprudenziale.

IMPATTI OPERATIVI SUI PROCESSI

TRASFORMAZIONE DELLE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Cambiamenti nelle stazioni appaltanti: • Revisione dei processi interni • Aggiornamento delle procedure • Formazione del personale • Investimenti tecnologici

Effetti sugli operatori economici: • Semplificazione degli adempimenti • Maggiore certezza del diritto • Opportunità di partecipazione • Responsabilizzazione sui risultati

Benefici per la collettività:

- Migliore qualità dei servizi pubblici
- Uso più efficiente delle risorse
- Trasparenza dell'azione amministrativa
- Accelerazione degli investimenti

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELL'EFFICACIA

Strumenti di Controllo della Riforma

Indicatori di performance: • Tempi medi di affidamento • Livello di partecipazione alle gare • Qualità delle prestazioni • Efficienza della spesa pubblica • Riduzione del contenzioso

Strumenti di monitoraggio:

- Banche dati integrate
- Sistemi di reporting automatizzato
- Analisi periodiche dei risultati
- Benchmarking tra amministrazioni

Meccanismi di feedback: • Consultazioni con gli operatori • Valutazioni di impatto • Aggiornamenti normativi • Best practices condivise

PROSPETTIVE FUTURE

EVOLUZIONE DEL SISTEMA DEGLI APPALTI PUBBLICI

Tendenze emergenti: • Maggiore integrazione europea • Sostenibilità ambientale e sociale • Innovazione tecnologica • Economia circolare • Green procurement

Sviluppi attesi:

- Armonizzazione delle procedure
- Standardizzazione dei processi
- Interoperabilità dei sistemi
- Trasparenza globale
- Efficienza energetica

Fattori abilitanti: • Competenze digitali del personale • Infrastrutture tecnologiche adeguate • Cultura dell'innovazione • Collaborazione istituzionale

SINTESI E PROSPETTIVE

Elementi chiave della riforma: · **Centralità dei principi** come guida interpretativa · **Principio del risultato** come criterio prioritario · **Principio della fiducia** come modalità operativa · **Digitalizzazione** come strumento di efficienza · **Approccio sistematico** alla disciplina

Prossimi argomenti del corso:

- Architettura del nuovo Codice
- Parte II: Digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti
- Strumenti di intelligenza artificiale
- Procedure innovative di affidamento
- Gestione digitale dell'esecuzione contrattuale

Obiettivo finale: Costruire un sistema di appalti pubblici **efficiente, trasparente e orientato ai risultati** per il servizio della collettività.

Grazie!

