amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 3/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.


ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# La revoca del RUP tra silenzi positivi e "*disinvoltura*" della prassi

di **Raffaele Caroccia**

(Professore a contratto di Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II")

## Sommario

1. Posizione del problema; 2. Indicazioni di diritto positivo, giurisprudenziali e di matrice ANAC; 3. La valenza del RUP tra organizzazione, attività e "responsabilità" con ipotesi di soluzione; 4. Quattro risposte "aperte".

## Abstract

This paper critically addresses - with reference to both the procedure in general and the tender procedures - the issue of the revocability of the RUP and the methods with which such an act can be adopted. Public contracts are the area in which replacement is most used, as demonstrated by the practice constituting the starting point of the investigation. After an analysis of the positive, jurisprudential and ANAC opinion framework on the matter, the main constitutive elements of the appointment of the RUP are identified and the position of the figure - hybrid between organization and administrative activities - and its ontological anchoring to responsibility are identified in order to propose indications - among other things - on the essential contents of the contrarius actus of his revocation and on the competence to issue the respective act.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*


ISSN 2036-7821

***1. Posizione del problema.***

Oggetto di questo breve contributo sarà un profilo specifico attinente al responsabile del procedimento, quello che ha a che fare con il problema della revocabilità di quest'incarico.

Tre premesse sono importanti per un inquadramento del tema:

a. il tessuto positivo è silente sul punto specifico;

b. l'aspetto non è stato oggetto di particolari approfondimenti in dottrina o in giurisprudenza;

c. la prassi delle P.A., invece, non pare trovare particolari difficoltà o imbarazzi giustificativi nel disporre una simile scelta.

Va pure precisato – sempre in via introduttiva – che il tipo di revoca[1], di cui ci occuperemo, non ha una connotazione sanzionatoria, ma si pone su un piano fondato su fisiologiche ragioni organizzative e gestionali[2].

Da una ricerca effettuata nel luglio 2024 su uno dei principali motori di ricerca internet sono emersi numerosi provvedimenti - con i quali è stata disposta la revoca del RUP - in soggetti dell'ordinamento amministrativo di diverse tipologie.

Ci si limiterà a descrivere sei fattispecie.

i. Roma Capitale con determinazione n. SU/30/2020 del 09.07.2020 ha effettuato la revoca del RUP di una procedura di gara e la sua contestuale sostituzione con altro dipendente, in quanto il precedente responsabile aveva ottenuto l'assegnazione presso un'altra struttura del medesimo Ente locale.

ii. La società Somma Patrimonio e Servizi s.r.l., invece, con determinazione n. 106 del 18.12.2020 ha disposto la revoca del precedente RUP di una gara con una

[1] Su questo istituto si rinvia a C. NAPOLITANO, *La revoca: profili di un potere di amministrazione attiva*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022; N. BERTI, *Le decisioni di modifica tra revoca e abrogazione del provvedimento amministrativo*, in R. URSI, M. RENNA (a cura di), *La decisione amministrativa*, Napoli, 2021; C. NAPOLITANO, *L'autotutela amministrativa. Nuovi paradigmi e modelli europei*, Napoli, 2018; A. GUALDANI, *Verso una nuova unitarietà della revoca e dell'annullamento d'ufficio*, Torino, 2016; F. COSTANTINO, *La revoca del provvedimento*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, p. 758 ss.; M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015, p. 333 ss.; S. FANTINI, *La revoca dei provvedimenti amministrativi incidenti su atti negoziali*, in *Dir. proc. amm.*, 2009, p. 1 ss.; B. G. MATTARELLA, *Autotutela amministrativa e principio di legalità*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 1223 ss.; G. LIGUGNANA, *Profili evolutivi dell'autotutela amministrativa*, Padova, 2004; M. IMMORDINO, *Revoca degli atti amministrativi e tutela dell'affidamento*, Torino, 1999; E. FERRARI, *Revoca nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, p. 333 ss.; A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo. I Annullamento e revoca tra posizioni "favorevoli" e interessi sopravvenuti*, Napoli, 1991; R. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1956.

[2] Tanto in mutuazione al nostro oggetto di analisi della proposta di divisione tra due tipi di revoca di incarico dei dirigenti presente in L. IEVA, *Gli incarichi dirigenziali nel lavoro pubblico*, in *Foro amm.*, 2016, p. 1678 ss.; per un inquadramento generale del tema del lavoro pubblico, argomento che tocca tangenzialmente questo scritto, si rinvia per tutti a: S. BATTINI, *Il personale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, II, p. 373 ss., Milano, 2003; A. POLICE, *Il personale*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, I, Bologna, 2005, p. 482 ss.; A. ZOPPOLI, *A dieci anni dalla riforma Bassanini: dirigenza e personale*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2008, p. 1 ss.


ISSN 2036-7821

motivazione assai scarna. Giacché il soggetto già incaricato era assente dal lavoro e questa situazione si prolungava (senza alcuna ulteriore precisazione sul punto), mentre era necessario agire con tempestività per completare la fase di assegnazione dell'appalto, è stata disposta senza specificazioni aggiuntive la sostituzione del precedente dipendente con un altro in possesso di capacità professionali ed esperienze adeguate.

iii. Con atto n. 436 del 7.02.2022, l'ASL Napoli 1 Centro ha effettuato la revoca del RUP nel quadro di una riorganizzazione degli incarichi finalizzata ad una (alquanto imprecisata ed apodittica) "*migliore distribuzione dei compiti e delle competenze specifiche*" tra i soggetti coinvolti – ancora una volta – nella gestione di una procedura di appalto di lavori per il risanamento di un immobile aziendale.

iv. L'Assessorato Regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro della Regione Siciliana con atto n. 1674 del 27.06.2023 ha disposto, anche qui in relazione ad una procedura di gara, la revoca del precedente RUP perché andato in quiescenza e la sua sostituzione con un dipendente ancora in servizio.

v. Il Dipartimento Regionale dell'Autorità di Bacino della Regione Siciliana con provvedimento n. 695 del 19.09.2023 ha effettuato la revoca del RUP, di nuovo in un procedimento di gara, "*per esigenze organizzative*".

vi. In ultimo, il Consorzio Ricerca Filiera Lattiero Casearia di Ragusa con delibera del Consiglio direttivo n. 4 del 29.01.2024 ha - sempre per "*esigenze organizzative*" e di nuovo per un procedimento di gara - effettuato la revoca del RUP. Qui pare il caso di sottolineare un'ulteriore peculiarità: stavolta l'atto promana dal vertice dell'ente, dotato di poteri di indirizzo *lato sensu* politico, e non da un soggetto titolare di poteri amministrativi di attuazione e di gestione.

A parte il primo ed il quarto caso – in cui la motivazione è obiettivamente precisa e la sostituzione è imposta dai fatti e, comunque, ha alla sua base una vicenda inquadrabile nei profili lavoristici del rapporto tra RUP e P.A. – negli altri esempi si nota una certa reticenza nello spiegare con chiarezza le ragioni dell'avvicendamento.

Sicuramente, un simile atteggiamento viene incoraggiato dall'assenza di indicazioni positive sulle modalità di revoca del RUP; tale carenza finisce con il legittimare - come visto - le prassi eufemisticamente definibili più tacitiane.

Questa conseguenza sembra il lato più interessante del tema anche a ragione della giurisprudenza di legittimità[3], che – seppur in ordine alle revoche di incarichi dirigenziali – ha avuto modo di affermare che atti di questo tipo restano finalisticamente orientati alla realizzazione di pubblici interessi, non hanno una portata meramente privatistica e possono configurare una responsabilità di tipo penale. Questa fattispecie veniva inquadrata nell'allora vigente reato di abuso

[3] Si veda Cass. pen., sez. VI, sent. 7 maggio 2009, n. 19135.


ISSN 2036-7821

d'ufficio[4], la cui recente abolizione[5] scompagina ulteriormente il quadro del problema e pone un interrogativo sulla capacità delle sole norme in tema di prevenzione della corruzione di fare fronte a fenomeni potenzialmente critici che si possono celare dietro sibilline revoche del RUP.

## *2. Indicazioni di diritto positivo, giurisprudenziali e di matrice ANAC.*

A motivo dell'assenza di indicazioni legislative sulla revoca di questa figura, è il caso di esordire con un'analisi del tessuto ordinamentale dal fuoco leggermente più ampio.

Il diritto positivo – soprattutto nella parte che riguarda la nomina del RUP - non ha ricevuto particolari attenzioni dalla dottrina[6], a scapito della centralità della figura nell'attività della P.A.

Come noto, l'art. 5 della l. n. 241/1990 prevede che per ogni procedimento il dirigente dell'unità organizzativa competente nomini un responsabile, con l'eventualità che quest'ultimo diventi anche titolare del potere di adozione del provvedimento finale

[4] Sui problemi posti dalla norma incriminatrice si rinvia per tutti a S. PERONGINI, *L'abuso di ufficio*, Torino, 2020.

[5] Nel luglio 2024 la Camera dei deputati ha approvato con l. n. 144/2024 in via definitiva il c.d. ddl Nordio (C1718), che appunto prevede l'*abolitio criminis*.

[6] G. CORSO, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, in AA. VV., *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'Amministrazione*, Milano, 1990, p. 74 ss.; C. MIGNONE, *Note sul responsabile del procedimento amministrativo*, in *Quad. reg.*, 1991, p. 48 ss.; G. CANAVESIO, *Il responsabile del procedimento*, in AA. VV., *Lezioni sul procedimento amministrativo*, Torino, 1992, p. 38 ss.; M. RENNA, *Il responsabile del procedimento nell'organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 15 ss.; T. MIELE, *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso*, Lo *stato di attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241*, Torino, 1995; D. GASPARRINI PIANESI, *Il responsabile del procedimento e la responsabilità amministrativa*, in G. SCIULLO (a cura di), *L'attuazione della legge 241/90*, Milano, 1997, p. 122 ss.; F. TRIMARCHI, *La responsabilità dei procedimenti e degli accordi*, in AA. VV., *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, Milano, 1997, p. 37 ss.; M. MAZZAMUTO, *Brevi note sul responsabile del procedimento nella Regione Sicilia*, in *Nuove autonomie*, 1998, p. 251 ss.; A. MAVELLI, *La responsabilità per il procedimento tra organizzazione amministrativa e situazioni giuridiche soggettive del privato*, in *Jus*, 1999, p. 991 ss.; M. RENNA, *Il responsabile del procedimento a (quasi) dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 241*, in *Dir. amm.*, 2000, p. 505 ss.; F. NICOLETTI, *Dirigenti e responsabili del procedimento nell'amministrazione statale c.d. "di risultato"*, in *Il dir. dell'ec.*, 2003, p. 459 ss.; M. OCCHIENA, *Il "nuovo" responsabile del procedimento, la responsabilità dei dirigenti pubblici e il labile confine tra la politica e l'amministrazione*, in AA. VV., *Verso un'amministrazione responsabile*, Milano, 2005, p. 245 ss.; S. TARULLO, *Il responsabile del procedimento amministrativo: evoluzione storica e prospettive della figura*, in *www.giustamm.it*, 2014; P. LAZZARA, *Il responsabile del procedimento e l'istruttoria*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione cit.*, p. 261 ss.; M. IMMORDINO, M. C. CAVALLARO, N. GULLO, *Il responsabile del procedimento amministrativo*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 434 ss.; F. C. RAMPULLA, *I principi generali della l. 241/1990 e s.m. ed il responsabile del procedimento*, in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 641 ss.; G. SORICELLI, *Il responsabile del procedimento*, Napoli, 2009; S. TARULLO, *Il responsabile del procedimento: evoluzione storica e prospettive della figura*, in AA. VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, Napoli, 2015, I, p. 300 ss.; G. SCIULLO, *Il responsabile del procedimento. In ricordo di Giorgio Pastori*, in *Dir. pubbl.*, 2019, p. 867 ss.; M. BELLAVISTA, *La posizione organizzativa del responsabile del provvedimento e quella del responsabile del procedimento*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2019, p. 373 ss.; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Una rilettura della figura del responsabile del procedimento dal punto di vista dell'illecito erariale*, *ibidem*, 2020, p. 83 ss.; R. URSI, *Il responsabile del procedimento "rivisitato"*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 365 ss.; N. D'AGNESE, *Su di una visione euristica concernente la posizione di garanzia del responsabile del procedimento amministrativo: la teoria bifasica*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2023, p. 729 ss.


ISSN 2036-7821

(se, evidentemente, tale competenza è coerente con l'inquadramento in pianta organica).

Come posto in luce dalla giurisprudenza[7], dalla nomina non deriva una delega, ma una mera assegnazione di funzioni, la quale – pur conferendo una certa autonomia al RUP - non elide il potere di coordinamento e di controllo del dirigente.

Qualora la nomina espressa non avvenga, il ruolo è *ex lege* ricoperto dal responsabile dell'unità organizzativa competente per il procedimento, rimasto inerte[8].

Proprio a ragione del meccanismo sostitutivo, l'omissione dell'indicazione del RUP non vizia l'atto finale[9], ma può costituire fonte di responsabilità disciplinare in capo al soggetto che ha tenuto il comportamento inerte.

Infine – ma ciò costituisce una previsione finalizzata soprattutto a rinforzare la trasparenza dell'azione amministrativa e non è direttamente collegato con il tema qui in esame – il nominativo del RUP va comunicato d'ufficio ai destinatari del futuro provvedimento, agli interventori procedimentali e, ad istanza, a chi in titolarità di un interesse richieda l'informazione.

Un'omissione dell'informazione non riguarda il contenuto essenziale del provvedimento, ma i soli oneri comunicazionali preliminari. Quest'ultimo elemento, quindi, ha una portata strumentale ed è anch'esso esterno al regime di validità[10].

Al più e di nuovo, infatti, tale carenza potrebbe far scattare il meccanismo suppletorio e radicare in capo al titolare dell'unità organizzativa la responsabilità del procedimento[11].

Queste sono le uniche indicazioni che derivano dalla legge generale sul procedimento amministrativo sulle modalità, con cui si acquista il ruolo di RUP.

In effetti, la l. 241/1990 all'art. 6 descrive immediatamente – come è al pari noto – i compiti della figura in discorso, profilo che attiene più alle modalità di esercizio del potere che alla titolarità nella posizione. Siamo quindi già al di fuori delle disposizioni, che regolano il nostro tema.

La legge prevede, pertanto, solo una disciplina della nomina del RUP con attribuzione della competenza al dirigente dell'unità organizzativa assegnataria del procedimento, senza introdurre alcuna precisazione su eventuali "cambi in corsa" e sulla loro possibile legittima giustificazione; inoltre, non sono contemplate

[7] C. cont., I sez. centr. app., sent. 20 luglio 2015 n. 441.

[8] Pertanto, le disposizioni in tema di nomina del RUP avrebbero un carattere "*self-executing*", M. RENNA, *Il responsabile del procedimento a cit.*, p. 512.

[9] La conclusione è pacifica sia in giurisprudenza (si veda, *ex multis*, Cons. st., sez. VI, sent. 7 febbraio 2018, n. 778; tutte le sentenze del G.A. citate nel presente scritto sono in libera consultazione al sito *www.giustizia-amministrativa.it*) che in dottrina (si rinvia a A. CAZZATO, *Indicazione del responsabile del procedimento e regime degli atti "viziati": riflessioni a margine della pronunce dei giudici di merito e spunti per una nuova ricostruzione del tema alla luce dell'evoluzione della teoria della invalidità degli atti amministrativi*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, p. 147 ss.).

[10] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 267.

[11] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 268.


ISSN 2036-7821

indicazioni nemmeno sul contenuto motivazionale della nomina.
Non si ricavano ulteriori indizi dal d. lgs. 36/2023[12], che sul punto opera una decisa virata verso una concettualizzazione più che giuridica influenzata dal *project management*. Il riferimento alla contrattualistica pubblica pare assai significativo, in quanto questo è l'ambito in cui la revoca dei RUP – sigla che stavolta ed a partire dal luglio 2023 sta per responsabile unico del progetto - è più frequente, in coerenza con i risultati ottenuti dalla sommaria analisi della prassi svolta al § 1.
Benché al RUP siano dedicate una disposizione *ad hoc* del codice (art. 15) e delle linee guida specifiche (I.2), il quadro positivo si limita a precisare:
a. i requisiti professionali per ricoprire l'incarico;
b. la possibilità che - accanto al responsabile del progetto, al quale comunque deve essere imputata la responsabilità complessiva della realizzazione dell'intervento - siano indicati tanti RUP quante sono le fasi (programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione) in cui è possibile scomporre l'*iter* dei contratti pubblici[13];
c. il carattere obbligatorio dell'ufficio, che non può essere rifiutato;
d. un meccanismo di individuazione automatica della figura a carattere suppletivo. In assenza di nomina esplicita - pure in questo caso - il ruolo è svolto dal dirigente dell'unità organizzativa competente per l'intervento.
Anche qui nessuna indicazione si ricava né sulle ragioni, né sul procedimento di legittima revoca dell'incarico; su questo quadro non ha inciso il recente correttivo al codice disposto dal d. lgs. 209/2024.
Tali esiti rimangono fermi, se si amplia il fuoco dell'analisi alla giurisprudenza ed alla prassi.
Una premessa risulta, però, utile prima di allargare l'indagine: se è ricco il quadro giurisprudenziale in materia di revoca dei dirigenti[14], altrettanto non è purtroppo possibile affermare in relazione ai RUP.
Tale carenza sembra una spia dello scarso interesse a ricoprire questo ruolo, il quale evidentemente comporta più oneri che onori[15].
La revoca del RUP quale conseguenza del suo licenziamento (quindi, per riprendere la distinzione richiamata al § 1, di tipo sanzionatorio e non organizzatorio) – motivato con riferimento alla lesione del dovere di diligente collaborazione con il datore di lavoro, che si colora anche di un possibile profilo penale, in quanto

[12] Si rinvia, per tutti, a G. F. CARTEI, D. IARIA (a cura di), *Commentario al nuovo codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023; sulle discipline previgenti si vedano: C. MARI, *Il responsabile unico del procedimento nelle dinamiche organizzative delle amministrazioni pubbliche: tendenze e prospettive*, in *Il dir. dell'ec.*, 2021, p. 289 ss.; R. GIOVAGNOLI, *Il responsabile del procedimento: punti di contatto e dissonanza tra la disciplina codicistica e quella sul procedimento amministrativo*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2012.
[13] In coerenza con la giurisprudenza del Giudice delle leggi; si veda C. Cost., sent. 9 luglio 2019, n. 166.
[14] Su tale istituto si rinvia almeno a L. IEVA, *Gli incarichi cit.*, ed a A. BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazione del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2009, p. 13 ss.
[15] Come messo in luce da R. URSI, *Il responsabile cit.*, p. 387.


ISSN 2036-7821

interruzione di pubblico servizio ai sensi dell'art. 340 c.p., a ragione del fatto che l'incaricato per più di 15 mesi non aveva posto in essere alcuna attività – viene affrontata solo incidentalmente dalla giurisprudenza di legittimità[16].

In questo caso, tuttavia , l'attenzione si concentra sui requisiti di validità della procedura disciplinare e sul merito della stessa; l'effetto di revoca dell'incarico – naturale conseguenza del licenziamento – resta sullo sfondo, senza essere affrontato direttamente.

Peraltro – come nel caso della revoca del RUP per quiescenza o per trasferimento – sembra che ogni indicazione ritraibile dalla sentenza sia poco probante per il tema qui in esame, perché la vicenda attiene più al rapporto di servizio che a quello di ufficio. A riprova di tanto, si evidenzia che la cessazione dal ruolo non avviene mediante un atto provvedimentale, ma negoziale. Un'eventuale sostituzione del RUP, disposta con separato provvedimento, è una semplice conseguenza dell'atto di gestione del rapporto lavorativo, con cui si è disposto il recesso unilaterale.

Neanche gli atti consultivi emanati da ANAC contengono indicazioni immediatamente utili.

In effetti, i pareri n. 68/2022 ed 8/2023, i quale esaminano il ruolo del RUP nelle procedure di gara seppur in relazione all'assetto normativo previgente, si limitano a ribadire - il primo - il carattere obbligatorio e non rifiutabile della nomina e - il secondo - le modalità di calcolo della maturazione dei requisiti[17].

C'è, però, un elemento di assoluto interesse che emerge dai documenti dell'Autorità di settore, seppur in modo indiretto. Viene affermato che la nomina del RUP è discrezionale, compete al dirigente dell'ufficio presso cui è incardinato il procedimento, e che - nell'individuare il responsabile - vanno tenuti presenti l'oggetto del contratto, le caratteristiche del nominando comparate a quelle del restante personale e, in termini più generici, l'organizzazione della P.A. oltre al riscontro del possesso dei requisiti professionali e dell'assenza di profili di conflitto di interessi e/o di cause di incompatibilità/inconferibilità.

Da ciò deriva che uno dei possibili motivi legittimi del rifiuto a ricoprire l'incarico è collegato alla presenza di un presupposto che inibisca lo svolgimento dello stesso (quali la mancanza di requisiti, un conflitto di interessi o la ricorrenza di una causa di inconferibilità). Il rifiuto ha, però, carattere eccezionale e, comunque, deve essere seguito dalle verifiche da parte della P.A. sulla veridicità di quanto affermato dal dipendente; solo a seguito del positivo espletamento dei controlli, il soggetto nominato può essere sostituito. E', pertanto, esclusivamente dall'esito delle verifiche che il rifiuto del RUP – se viene confermato il quadro fattuale e giuridico alla sua base – ha effetto.

[16] Cass. civ., sez. lav., sent. 8 maggio 2019, n. 12160.

[17] Entrambi i documenti sono in libera consultazione al sito dell'ANAC: *www.anticorruzione.it*.


ISSN 2036-7821

L'esperienza maturata dal funzionario va, infine, valutata in concreto e nel suo complesso senza che possa essere limitata a quella conseguita in un unico ufficio.
Proprio per tali motivi – anche in aderenza ad una definizione proveniente dal Consiglio di Stato[18] – in dottrina si era ipotizzata la possibilità di impugnare la nomina sia da parte di altri dipendenti pretermessi che da parte di terzi interessati, in presenza di una causa di incompatibilità o di un conflitto di interessi[19] segnalata con un atto apposito contenente una richiesta di sostituzione del RUP, poi oggetto di reiezione[20].
C'è da dire, però, che l'impugnazione della nomina da parte di altri funzionari resta un caso davvero limite, proprio per la segnalata ritrosia ad assumere questo tipo di incarico. Più probabile è, invece, l'eventualità che soggetti terzi possano contestare la nomina del RUP, se essa può pregiudicare i loro interessi (ma sul punto si tornerà in conclusione dello scritto).
Di conseguenza, la scelta del RUP dovrebbe risultare dalla comparazione migliore tra l'interesse alla celere ed ottimale (anche con riferimento al conseguimento del bene della vita) definizione dell'istruttoria - di cui sono titolari sia la P.A. che le altre parti pubbliche e private coinvolte nel procedimento - e quelli degli addetti all'ufficio, in relazione sia alle caratteristiche possedute, sia alle mansioni ordinariamente svolte, sia all'aspirazione alla crescita professionale[21]; inoltre, vanno rispettati il principio di proporzionalità nella distribuzione nei carichi di lavoro e la rotazione degli stessi, con possibili eccezioni collegate alla presenza di procedimenti connessi[22].
Sarebbe importante - proprio per la delicatezza degli interessi coinvolti e per l'importanza che la nomina assume nel condizionare l'*iter* del procedimento - che le P.A. si dotassero di strumenti capaci di predeterminare i criteri per l'assegnazione della funzione in modo da permettere alla figura di svolgere in pieno il suo ruolo di garanzia[23]. In effetti, nella prassi amministrativa non è infrequente che il responsabile dell'ufficio individui il RUP per una categoria omogenea di procedimenti con un atto *ex ante* ad effetti generali.
L'interpretazione dell'Autorità sembra da preferirsi ad un'invero isolata giurisprudenza amministrativa[24], che ha sostenuto che la nomina del RUP non deve

[18] Cons. st., comm. spec., 21 aprile 1997, n. 74, ove si legge che la nomina del RUP è un "*atto formale di incarico*", il quale comporta "*la sostituzione nell'esercizio di potestà amministrativa*".
[19] P. LAZZARA, *Il responsabile cit.*, p. 267.
[20] N. PAOLANTONIO, *Ricusazione del responsabile del procedimento per conflitto di interessi tra dimensione organizzativa e pretese dei privati*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2019, p. 53 ss., che esclude la possibilità di una ricusazione in assenza di una specifica indicazione di legge e ritiene possibile un invito all'autotutela sulla precedente nomina, su cui il dirigente avrebbe il dovere di provvedere. Tale escogitazione è valevole anche quale effettivo rimedio al conflitto di interessi.
[21] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 266; G. SORICELLI, *Il responsabile cit.*, p. 235.
[22] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 267.
[23] M. RENNA, *Il responsabile del procedimento a cit.*, p. 520.
[24] T.A.R. Brescia, sez. I, sent. 26 febbraio 2018, n. 234.


ISSN 2036-7821

avere un particolare contenuto motivazionale, ma può legittimamente limitarsi al riscontro del possesso di un'adeguata professionalità.

Ciò che non convince di questa seconda linea ermeneutica è che l'assenza di una motivazione approfondita sia collegata all'esistenza di un potere discrezionale tecnico, di cui la nomina sarebbe espressione. In effetti, pare a chi scrive che - una volta individuata (correttamente) la natura discrezionale del potere di nomina - sia una conseguenza logica e necessaria richiedere, invece, una motivazione puntuale sulla scelta concretamente perseguita dalla P.A. tra quelle astrattamente possibili e non una mera attestazione della presenza dei requisiti professionali in capo al nominando, contenuto giustificativo minimale che si attaglia maggiormente ad un potere vincolato.

Tale osservazione è coerente con quanto, da tempo la dottrina ha sottolineato: l'atto di designazione del RUP deve essere espresso, motivato e rispettoso sia del canone della trasparenza che di quello della prevedibilità[25].

Da un'analisi attenta delle indicazioni di ANAC sembra, quindi, potersi inferire che:

a. la revoca del RUP deve avere gli stessi caratteri dell'atto di nomina (essa, cioè, è connata da un contenuto discrezionale, con particolare riferimento alla necessità di motivare rispetto: i. ai requisiti professionali del nominando; ii. alle caratteristiche personali del sostituito e del sostituto; iii. alle ragioni per cui il primo dipendente non è stato confermato nel ruolo; iv. all'organizzazione dell'Ente) e promanare dal medesimo soggetto competente all'adozione dell'atto di nomina[26];

b. al pari del rifiuto allo svolgimento dell'incarico, la sostituzione/revoca ha carattere eccezionale.

Pertanto, alla luce di a e b, anche la revoca non può non avere un onere motivazionale particolarmente approfondito.

Da questo punto di vista, solo il primo ed il quarto atto indicati al § 1 sembrano coerenti con le indicazioni evincibili dai pareri di ANAC e collegabili ad una garanzia - più generica e fondamentale - di motivazione degli atti amministrativi[27].

In entrambi i casi, però, il profilo motivazionale nulla ha a che fare con aspetti di esercizio del potere o di conduzione della funzione, ma con il trasferimento (obiettivo) presso altra struttura della medesima amministrazione e con la (altrettanto pacifica) quiescenza del dipendente incaricato: le revoche sono influenzate da una dimensione soprattutto gestoria del rapporto di lavoro.

### *3. La valenza del RUP tra organizzazione, attività e "responsabilità" con ipotesi di*

[25] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 266.

[26] C. NAPOLITANO, *Profili organizzativi dell'autotutela*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, p. 241 ss.

[27] Sul tema si rinvia per tutti a G. COCOZZA, *Contributo a uno studio sulla motivazione del provvedimento come essenza della funzione amministrativa*, Napoli, 2020.


ISSN 2036-7821

***soluzione.***

Nel partire da questi assai scarni dati positivi e nel lasciare da parte - da un lato - le originarie suggestioni sul RUP come volto umano della P.A.[28] e - dall'altro - le preoccupazioni derivanti dall'impatto della l. Severino sull'agire amministrativo[29] (i poli tra i quali si è mossa la discussione scientifica immediatamente dopo la promulgazione della l. 241 e nel contesto temporale a noi più vicino), nella dottrina sembra emergere un dato di fondo unanime.

Esso parte da una constatazione: con la figura del responsabile siamo di fronte ad uno dei pochi punti fermi della l. 241, in quanto non interessato da alcuna riforma, quantomeno nella parte relativa alla sua individuazione[30].

La stabilità del testo positivo si spiega perché la disciplina del RUP è - anche da un punto di vista topografico - precedente alle disposizioni della l. 241 che regolano la partecipazione e la semplificazione, sicché il ruolo rappresenta la garanzia e la condizione minima di applicazione di tutti gli istituti previsti nella legge generale[31].

Ai sensi rispettivamente del c. 2 *bis* e del c. 1 dell'art. 29 l. 241 1990, tale figura costituisce un livello essenziale delle prestazioni[32] e deve essere contemplata anche dai privati preposti all'esercizio di funzioni amministrative[33]; inoltre, essa è espressione delle garanzie previste sia dall'art. 97 che dall'art. 28 Cost.[34].

La dottrina ha infatti, sempre in maniera unanime, posto in luce come la figura qui in analisi abbia una prima valenza di tipo interno - grazie a cui svolge un ruolo di coordinamento, direzione ed organizzazione del procedimento, finalizzato al buon andamento dell'azione della P.A. soprattutto con lo scopo di evitare inerzie nella definizione dei procedimenti o fasi di loro stasi - cui si affianca una funzione esterna, in conseguenza della quale essa permette la partecipazione ai privati che hanno la possibilità di relazionarsi con un solo interlocutore[35].

---

[28] B. CAVALLO, *Provvedimenti ed atti amministrativi*, Padova, 1993, p. 178.

[29] Si veda esemplificativamente F. COSTANTINO, *Semplificazione e lotta alla corruzione nella legge 241 del 1990*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 623 ss.

[30] M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 508.

[31] M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 505.

[32] Per M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 515, se la presenza del RUP è una garanzia ineliminabile, è invece possibile derogare dal procedimento di nomina; ad esempio, per la funzione amministrativa svolta in forma collegiale l'individuazione del RUP sarebbe superflua, in quanto in tale ruolo opererebbe il presidente del collegio.

[33] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 263.

[34] M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 506.

[35] Tale opportunità era stata già figurata in C. Cost., sent. 12 marzo 1962, n. 14. Un'assai recente interpretazione del ruolo del RUP – costruita su un forte avvicinamento tra procedimento e processo, su un particolare accento sul dovere di soccorso istruttorio che incombe sul funzionario e sull'aspirazione ad un'amministrazione veramente consensuale – fa di questa figura (a seguito di una forte diluizione dei profili autoritativi) addirittura un mediatore tra pubblico e privato, E. FREDIANI, *Il modello processuale di Franz Klein: dal conflitto alla funzione di mediazione del responsabile del procedimento*, in *Dir. e soc.*, 2017, p. 697 ss. Sulle ragioni di non piena persuasività di tale proposta ermeneutica si veda R. URSI, *Il responsabile cit.*, p. 383, il quale ritiene che all'organo – oltre alla


ISSN 2036-7821

Dunque, il RUP costituirebbe una fonte di "*unificazione dinamica*"[36] del procedimento, di cui garantirebbe la semplificazione e l'efficienza sia per le finalità proprie dell'Amministrazione che per quelle del privato. Sempre con riferimento agli influssi contestuali su organizzazione ed attività, egli sopraintenderebbe agli apporti degli uffici e ne coordinerebbe il personale e le risorse per traguardare il procedimento verso la sua definizione[37], di cui – quanto meno a seguito della riforma dell'art. 6, lett. e) della l. n. 241 operata dalla l. n. 15/2005[38] – diventerebbe quasi *dominus*[39], anche a ragione della scarsa disponibilità dei dirigenti di assumersi tutte le responsabilità della decisione in caso di non condivisione della proposta del RUP.
Da ultimo, il ruolo del RUP come introdotto dalla l. 241/90 è stato ritenuto idoneo a modificare la tradizionale impostazione, con cui si studia l'organizzazione amministrativa, ed a radicarne l'analisi sulla dinamica della produzione degli effetti giuridici, facendo passare in secondo piano la risalente attenzione agli organi e conferendo centralità alle modalità (partecipate) di formazione della decisione[40].
Da questo punto di vista la figura, pur senza rilevanza esterna, sarebbe capace di produrre atti con efficacia giuridica indiretta – mediata, cioè, dal provvedimento finale – sui terzi per ciò che riguarda tutti gli atti endoprocedimentali imputatile[41].
Di conseguenza - in recepimento del canone di separazione tra politica ed amministrazione e fatta salva una possibile coincidenza soggettiva[42] - la modalità di azione amministrativa prevista dalla l. 241/90 - tendenzialmente aperta e paritaria - avrebbe avuto un forte influsso anche sull'organizzazione.
In particolare, ne sarebbero derivate la previsione di una distinzione funzionale tra soggetti addetti al medesimo ufficio (cioè, responsabile del provvedimento e responsabile del procedimento) e la successiva emersione, in luogo dei soli organi, delle persone loro titolari e loro addette, investite di un compito di garanzia - più che verso la P.A. verso gli interessati - rispettivamente il primo della decisione finale, con le relative ed esclusive responsabilità verso l'esterno[43], ed il secondo dell'istruttoria e

produzione di effetti verso l'esterno – spetterebbe il compito di validare o meno la proposta del RUP, elemento che rende insopprimibile l'autoritatività dell'azione amministrativa.

[36] D. SORACE, *Diritto delle pubbliche amministrazione*, Bologna, 2000, p. 288.

[37] R. URSI, *op. ult. cit.*, p. 369.

[38] Su cui si rinvia, per tutti, ad A. ZITO, *Compiti del responsabile del procedimento*, in N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La pubblica amministrazione e la sua azione. Saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Torino, 2005, p. 190 ss.

[39] R. URSI, *op. ult. cit.*, p. 381.

[40] A. CARBONE, *Considerazioni generali sull'organizzazione amministrativa*, in *www.federalismi.it*, 2024, p. 25 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazione bibliografiche.

[41] A. ZITO, *Compiti cit.*, p. 192.

[42] N. PAOLANTONIO, *Ricusazione cit.*, p. 55.

[43] F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Una rilettura cit., passim*.


ISSN 2036-7821

del coordinamento con altri uffici o P.A.[44].
Il dirigente agirebbe, dunque, quale organo per la produzione degli effetti giuridici, mentre il RUP quale coadiutore del titolare in vista della decisione[45].
Non pare, però, che i due soggetti possano dirsi parificati a ragione della sola comune sottoposizione a quanto disposto in tema di conflitto di interesse dall'art. 6 *bis* della l. 241/90[46]; invero, allo scrivente sembra che le preoccupazioni in materia di prevenzione della corruzione riguardino tutti i soggetti che prendono – anche in fase consultiva – parte al procedimento. Dall'evidente ed obiettiva recente ansia normativa tesa ad evitare fenomeni di cattiva amministrazione risulta, però, eccessivo far derivare conseguenze rispetto alla sovrapposizione dei ruoli di responsabile della decisione e responsabile del procedimento nell'attività amministrativa.
Pertanto deve restar fermo che, come il quadro costituzionale prevede che ogni ufficio debba avere una competenza delimitata *ex lege* rispetto alla quale non sono possibili invasioni di campo da parte di altri plessi amministrativi, così per ciascun procedimento interno ad un singolo ufficio (inteso, appunto, quale autonomo centro di imputazione di competenze) è prevista, con norma sub-costituzionale, la responsabilità in capo ad un unico soggetto, il quale ha il compito di coordinare tutti i contributi istruttori in modo da consentire l'adozione della decisione finale.
Inoltre, la comunicazione in via preventiva e con atto generale all'esterno del riparto di competenze tra uffici e quella in via puntuale e con atto individuale del nominativo del RUP hanno non solo rinforzato la trasparenza dell'*agere* amministrativo, ma reso più semplici le relazioni con i privati.
Dall'istituto qui in esame emerge, pertanto, la relazione indissolubile tra organizzazione ed attività[47]: in effetti, il RUP può essere individuato solo dopo che la P.A. ha provveduto a costituire unità organizzative con a capo un dirigente e ad individuarne le rispettive sfere di competenza con atto regolamentare, ove la legge non abbia già provveduto in tal senso.
Si può dire, quindi, che l'introduzione della figura - sollecitata da iniziative degli allora organi comunitari e simile a soggetti previsti in altri ordinamenti[48] - abbia

[44] M. BELLAVISTA, *La posizione organizzativa cit.*, *passim* che opera un recupero ed un aggiornamento delle magistrali intuizioni di F. BENVENUTI e G. BERTI.
[45] N. PAOLANTONIO, *Ricusazione cit.*, p. 54.
[46] R. URSI, *Il responsabile cit.*, p. 388.
[47] L'interesse per il RUP è conseguenza del suo essere "*punto istituzionale di intersezione tra momento organizzativo e dimensione dinamica dell'attività amministrativa*", secondo F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Una rilettura cit.*, p. 84.
[48] Il riferimento è alla raccomandazione n. 97/344 CE della Commissione sullo sportello unico, alla c.d. direttiva servizi art. 6 2006/123 CE, alla *leading authority* ed all'*agent chargé du dossier*, su cui si rinvia a P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 262-265. Ritiene invece del tutto originario il modello di cui alla l. 241/90, R. URSI, *op. ult. cit.*, *passim*, § 3, in quanto gli altri ordinamenti vedrebbero prevalere il ruolo degli apparati amministrativi impersonali su quello dei singoli agenti.


ISSN 2036-7821

comportato un immediato miglioramento delle modalità con cui le P.A. si organizzano e sia stata il preludio per dare un senso concreto alla separazione tra politica ed amministrazione[49]. Inoltre, in superamento di una costruzione fortemente gerarchica dei rapporti tra i dipendenti, essa ha permesso agli Enti di distribuire tra il personale le sfere di responsabilità anche in relazione alla fase preparatoria del provvedimento, proiettando dapprima all'esterno gli effetti dello sforzo organizzativo e poi riorganizzando l'istruttoria[50]. Gli esiti di un simile mutamento, però, non sono stati del tutto coerenti con le aspettative[51] ed a volte hanno comportato l'assorbimento da parte del profilo organizzativo delle effettive responsabilità - sia specifiche che, in termini più generali, di *accountability* - dei singoli funzionari[52].

Ovviamente, la figura non vale a scardinare le competenze in caso di Amministrazioni tra loro concorrenti; se non è possibile nominare più responsabili per quanti sono i segmenti di competenza di ciascun plesso organizzativo coinvolto in un esercizio di potere, in quanto ciò svilirebbe il ruolo, va individuato – in via generale ed *ex ante* – per ogni procedimento composito un ufficio che ne abbia la responsabilità complessiva (generalmente, quello tributario dell'adozione della decisione finale), tra il cui personale andrà individuato il RUP con compiti di regia sull'operato delle altre figure coinvolte e senza frammentazione delle responsabilità. Al di fuori di quest'ipotesi basilare, resta la salvezza della possibilità di prevedere strumenti di raccordo come gli sportelli unici[53] o di trovare accordi per lo svolgimento coordinato dei procedimenti pluri-soggettivi[54].

Un secondo elemento, su cui si è concentrato il dibattito accademico, riguarda il senso della responsabilità attribuita a questa figura.

La responsabilità evocata dall'acronimo varrebbe non in termine tecnico di imputabilità – anche obiettiva - di tipo civile, penale, contabile o amministrativo, ma come mera espressione riassuntiva delle mansioni da svolgere, alla cui esecuzione o omissione sono collegate invece le ricordate plurime conseguenze[55].

Si può dire, quindi, che la speciale responsabilità in capo al RUP sia costituita dalla condizione di dover prendere iniziative ed effettuare scelte preordinate alla

---

[49] M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 514.

[50] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 264.

[51] Il mancato raggiungimento degli obiettivi – invero sfidanti – delle riforme amministrative avviate negli anni '90 e non ancora concluse è forse da addebitare a profili extragiuridici della P.A. e del contesto italiano. Sulle conseguenze e sui pericoli di decisioni non tempestive si rinvia a C. FELIZIANI, *Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della Pubblica amministrazione*, in *Il dir. dell'ec.*, 2019, p. 155 ss.

[52] F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Una rilettura cit.*, p. 84.

[53] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, pp. 268-269.

[54] M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 522.

[55] M. RENNA, *op. ult. cit.*, p. 523.


ISSN 2036-7821

produzione di determinati effetti più che da una specifica sottoposizione alle conseguenze delle proprie azioni, situazione generale di tutti i pubblici dipendenti[56]; essa avrebbe un carattere *ex ante* e funzionale ed imporrebbe un dovere di agire in vista dei fini stabiliti dalla legge a protezione sia della P.A. che dei privati[57].

Ovviamente, a questa tipologia atecnica di responsabilità si affiancano quelle di tipo tradizionale: civile, penale, contabile e disciplinare, alle quali si possono aggiungere le valutazioni in tema di *performance*. Queste avrebbero una portata *ex post* e sarebbero riscontrabili secondo le singole discipline settoriali. Nel più recente studio in tema di responsabilità erariale del RUP, è stato notato ad esempio che lo svolgimento dell'incarico si riflette sull'elemento psicologico, in quanto ha la conseguenza di innalzare la diligenza esigibile dal funzionario[58].

Come si vede due sono i capisaldi dell'analisi:

a. attraverso l'introduzione del RUP i concetti in materia di organizzazione hanno assunto un ruolo autonomo da quelli riguardanti sia l'attività che la validità degli atti;

b. la responsabilità tipica del RUP è differente dalle responsabilità tradizionali ed è loro preesistente.

Questi aspetti fonderanno una possibile soluzione al tema della revocabilità dell'incarico.

Va premesso, però, che parte della dottrina aveva ipotizzato che la nomina del RUP non rendesse più possibile per il dirigente dell'unità organizzativa lo svolgimento diretto della funzione per il tramite di sostituzione, mentre non dubitava della possibilità di variare il RUP tra gli addetti all'ufficio[59]; tale prima opinione è stata criticata sul presupposto che al responsabile dell'ufficio spetta garantire il rispetto del principio di buon andamento, dei tempi di conclusione del procedimento e del risultato dell'azione amministrativa.

Per questo motivo, si è ritenuto possibile che il dirigente possa avocare a sé il ruolo, in quanto responsabile verso i terzi dell'esercizio della funzione, anche con riferimento alla completezza ed alla tempestività dell'istruttoria[60], ed a ragione del ruolo del RUP che – per quanto debba agire in modo imparziale rispetto alle parti pubbliche e private del procedimento[61] – resta, comunque, sottoposto ad una relazione gerarchica con il titolare dell'ufficio. Essa può variare di intensità in

---

[56] In tali termini si esprime A. CASSATELLA, *La responsabilità funzionale nell'amministrare. Termini e questioni*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 677 ss., che opera una valorizzazione di quanto disposto dall'art. 97, 3 c. Cost. rispetto ai funzionari. Sui diversi significati della responsabilità si veda anche A. POLICE, *Il principio di responsabilità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano 2012, p. 195 ss.

[57] Su tale duplice posizione di garanzia insiste in particolare N. D'AGNESE, *Su di una visione cit.*, § 6.

[58] F. FRACCHIA, S. VERNILE, *Una rilettura cit.*, p. 92.

[59] M. RENNA, *Il responsabile del procedimento nell'organizzazione cit.*, in *Dir. amm.*, p. 30.

[60] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 265.

[61] M. IMMORDINO, M. C. CAVALLARO, N. GULLO, *Il responsabile cit.*, p. 449.


ISSN 2036-7821

conseguenza di disposizioni speciali inerenti a tipologie limitate di procedimenti e, comunque, rispetta la distinzione derivante dalla competenza delle diverse fasi procedimentali[62].

Insomma, sembra essere stata acquisita in dottrina la piena revocabilità dell'incarico.

Proprio la segnalata posizione di garanzia verso i terzi del dirigente sembra essere alla base di un immanente potere di revoca/sostituzione del RUP, per quanto apparentemente innominato.

E vi è di più: essa radica la competenza nel soggetto nominante e pare limitare la legittima motivazione di una revoca previa alla sostituzione con il riferimento all'impossibilità che il RUP nominato sia in grado di garantire il rispetto del principio di buon andamento, motivo per cui la figura è tendenzialmente stabile[63].

La revoca del RUP non è un atto che può essere disposto in modo isolato, in quanto comporta necessariamente una nuova nomina nel rispetto del principio di cui all'art. 5: il sostituto può essere un altro dipendente o il titolare dell'ufficio.

C'è da stabilire, infine, se il ruolo di RUP ponga il dipendente destinatario della nomina in una posizione particolare rispetto agli altri dipendenti; la dottrina si è divisa in due correnti di pensiero. Mentre una ha affermato con forza che dalla stessa deriverebbe una sorta di sovra-ordinazione sugli altri addetti all'ufficio[64], l'altra ha negato decisamente tale ruolo anche a ragione dell'evidenza (empirica) del fastidio, con cui il ruolo viene svolto dai funzionari[65]. Chi scrive è incline a ritenere che la nomina esplichi i suoi effetti rispetto ad una sola vicenda procedimentale e che non sia in grado di alterare i rapporti tra gli addetti all'ufficio; da essa deriva solo – quale che sia lo stato d'animo con cui il titolare ricopre il ruolo – un compito di coordinamento dei diversi contributi procedimentali, senza primazie di sorta sui restanti addetti all'ufficio.

Allo stesso modo, si può affermare forse che il RUP per le attività di sua competenza si trovi fuori dal potere diretto del dirigente e risponda, in quanto titolare di autonomia funzionale, direttamente dei propri comportamenti[66], una cui carente o non tempestiva esecuzione può portare appunto alla revoca dell'incarico anche senza sfociare in un provvedimento disciplinare.

Tali conclusioni vanno coordinate con l'elemento, il riferimento al quale è imprescindibile per tentare di proporre delle soluzioni al problema oggetto del presente scritto: il principio di legalità, inteso soprattutto nell'accezione di legalità-

---

[62] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 266, che individua nei procedimenti sanzionatori curati dalle Autorità amministrative indipendenti gli esempi in cui maggiore è la separazione tra ruolo del RUP e fase istruttoria, da un lato, e compiti del dirigente e decisione finale, dall'altro.

[63] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 266.

[64] P. LAZZARA, *op. ult. cit.*, p. 267.

[65] R. URSI, *op. ult. cit.*, p. 374.

[66] R. URSI, *op. ult. cit.*, p. 375.


ISSN 2036-7821

garanzia.
In relazione a questi tre aspetti (rilevanza organizzativa e funzionale del RUP, sua responsabilità atecnica, legalità-garanzia), la motivazione del conferimento dell'incarico di RUP e della sua revoca pare essere un passaggio particolarmente significativo non solo per garantire un controllo sia democratico che giudiziario delle scelte della P.A., quanto e soprattutto perché essa costituirebbe uno strumento per rendere concreto lo sforzo di valorizzazione dei pubblici dipendenti, araba fenice - a partire almeno dalla privatizzazione del comparto, disposta con l. n. 421/1992 - della politica legislativa nazionale in materia.
In particolare, si ritiene che sia necessario motivare il perché la scelta originaria non sia stata felice con possibile responsabilità a cascata del nominante.

***4. Quattro risposte "aperte".***

Avviamoci alle conclusioni - necessariamente parziali - che riguarderanno quattro aspetti, oggetto di altrettanti quesiti e tentativi di risposta.
i. La nomina del RUP e la sua revoca hanno la stessa natura giuridica? Quest'interrogativo ha una soluzione niente affatto scontata. Benché entrambi gli atti siano esclusivamente imputabili al titolare dell'unità organizzativa, chi scrive ritiene che la nomina del RUP non abbia una valenza provvedimentale, ma costituisca mera espressione dei poteri gestori di chi la dispone. Potrebbe assumere (in via teorica) una natura immediatamente lesiva – ma comunque non provvedimentale – esclusivamente per i dipendenti dell'ufficio pretermessi, in quanto rappresenta un arresto procedimentale ai loro danni; dovrebbe, pertanto, essere sottoposta alla giurisdizione del Giudice del lavoro. Invece, sembra difficile che un terzo privato possa contestare immediatamente la nomina a RUP di un soggetto sprovvisto dei requisiti o in conflitto di interessi; tale impugnazione potrà essere formulata solo con il provvedimento conclusivo, se lesivo; in questo modo rientrerà nella *potestas iudicandi* del G.A. Al contrario, la revoca costituisce esercizio di un potere, risultando collegata – sempre se non è meramente attuativa di sanzioni disciplinari – con la cura dell'interesse pubblico, tanto è vero che l'estensore di questo scritto ritiene che la sua adozione debba essere preceduta da un'interlocuzione procedimentale almeno con il soggetto sostituito, doveroso destinatario di una comunicazione di avvio del procedimento. Pertanto, la nomina sarebbe un atto non provvedimentale, ma gestorio a differenza della revoca/sostituzione, in cui la funzionalizzazione alla migliore cura del pubblico interesse è maggiore rispetto ai profili di tenuta del rapporto di lavoro. A tale proposta di classificazione fanno eccezione gli atti dal contenuto generale con cui si assegni la funzione del RUP per blocchi predeterminati di procedimenti, i quali paiono avere una dimensione provvedimentale di tipo latamente generale.


ISSN 2036-7821

ii. Come il principio del risultato[67] influenza il contenuto di una revoca? A chi scrive pare che la sua introduzione possa essere facilmente utilizzata per motivare un atto di revoca, quando il responsabile non si dimostri in grado di espletare il suo incarico con le necessarie speditezza ed attenzione. Proprio la natura preminente del principio in discorso – capace di orientare l'esercizio del potere discrezionale anche al di là del settore della contrattualistica pubblica, in quanto corollario del buon andamento – dovrebbe spingere le Amministrazioni a mettere (finalmente) da parte provvedimenti di revoca generici o reticenti e motivare espressamente le sostituzioni di quanti tra i loro dipendenti non siano in grado di condurre in maniera efficace i compiti di guida del procedimento loro affidati.

iii. Qual è il ruolo (legittimo) degli organi politici nel procedimento di revoca? Se non è eliminabile la componente di politicità tipica delle pubbliche organizzazioni, sembra a chi scrive che la scelta sulla nomina/revoca del RUP abbia una dimensione più attinente alla migliore gestione ed all'organizzazione dell'ufficio che a fattispecie di indirizzo. L'atto *de quo* dovrebbe costituire, pertanto, espressione esclusivamente dei poteri di esecuzione riconosciuti ai dirigenti. Risulta, perciò, arduo immaginare un ruolo per gli organi politici se non in un momento liminale di mero indirizzo dell'intero procedimento, collegato per esempio alla sua riattivazione dopo uno stato letargico.

iv. Come hanno inciso la l. Severino ed i diversi atti attuativi della svolta verso l'anticorruzione[68] sulla stabilità della figura del RUP? Questa domanda pone l'aspetto, che merita di essere affrontato in chiusura dello scritto: la recente produzione normativa alluvionale in materia di prevenzione della corruzione non ha, purtroppo, impedito la ripetuta adozione di atti di revoca assai reticenti, come quelli indicati all'inizio del presente scritto. A fronte di tale dato di fatto, pare legittimo interrogarsi sull'effettività di questo tipo di previsioni. Pertanto, più che la

[67] Come noto, affermato all'art. 1 d. lgs. 36/2023. Sul principio del risultato si rinvia a M. R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da riscrivere*, in *www.federalismi.it*, 2024; F. CINTIOLI, *Il principio di risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in G. MORBIBELLI (a cura di), *I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, Firenze, 2023, p. 30 ss.; F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2023; S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo del codice dei contratti pubblici*, in G. CORSO, M. IMMORDINO (a cura di), *Scritti in onore di F. Salvia*, Napoli, 2023, p. 517 ss.; prima del codice, con riferimento al dibattito sull'amministrazione di risultato, non può omettersi il riferimento all'opera di L. IANNOTTA, in particolare, a *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Dir. amm.*, 1998, p. 299 ss.; ID., *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, *ibidem*, 1999, p. 57 ss., cui *adde* R. LA BARBERA, *La previsione degli effetti. Rilevanza giuridica del progetto di provvedimento*, Torino, 2001; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

[68] Senza pretese di esaustività, si vedano: F. MERLONI, *Corruption and public administration*, London, 2018; R. CANTONE, E. CARLONI, *La prevenzione della corruzione e la sua Autorità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, p. 903 ss.; ID., *Corruzione e anticorruzione. Dieci lezioni*, Milano, 2018; R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione*, Torino, 2020; M. D'ALBERTI (a cura di), *Combattere la corruzione. Analisi e proposte*, Soveria Mannelli, 2016; E. CARLONI, *Corruzione (prevenzione della)*, in *Enc. Dir.–I tematici*, Milano, 2022.


ISSN 2036-7821

costruzione di un articolato sistema di strumenti specifici per il contrasto alla cattiva amministrazione, sembra che la strada più promettente per evitare abusi anche solo potenziali sia un onere di motivazione rafforzato, ogni qual volta si decida di intervenire sul RUP. Tale elemento potrebbe costituire un contrappeso al superamento del reato di abuso d'ufficio e permettere di individuare in modo preciso la regola del singolo caso amministrativo. Dall'obbligo motivazionale rafforzato potrebbero restare fuori proprio i casi di revoca, che derivano dall'evoluzione del rapporto di servizio (trasferimento, pensionamento, licenziamento, dimissioni); in ipotesi, simili sviluppi renderebbero sufficiente una motivazione stringata. In modo contraddittorio, sono queste le fattispecie meno criptiche nella prassi, mentre i casi altamente discrezionali contengono vere e proprie pseudo-motivazioni o motivazioni apparenti.


ISSN 2036-7821