OSSERVAZIONI SULLA COESISTENZA DI MOLTEPLICI RESPONSABILITÀ DEL R.U.P.

Il rischio amministrativo: qualificazione pubblicistica, legalità di risultato, verbalizzazione e regimi sanzionatori

Paolo Mazzoli[1]

Abstract

Negli ultimi decenni, l'ipertrofia normativa e sanzionatoria ha indotto nella Pubblica Amministrazione una paralisi decisionale nota come "*paura della firma*", trasformando il procedimento in un apparato autoreferenziale. Osservazioni sul paradigma della legalità di risultato e del principio della fiducia introdotti dal D.Lgs. 36/2023. La complessa intersezione delle responsabilità in capo al Responsabile Unico del Progetto, integrando la dottrina giuspubblicistica con le scienze dell'organizzazione e dei processi decisionali.

rischio amministrativo | RUP | legalità di risultato | responsabilità | conferenza di servizi | dissenting opinion

*In recent decades, regulatory and sanctioning hypertrophy has induced a decision-making paralysis in Public Administration known as "*fear of signing*", transforming administrative procedures into a self-referential apparatus. Observations on the paradigm of result-oriented legality and the principle of trust introduced by Legislative Decree 36/2023. The complex intersection of liabilities vested in the Sole Project Manager, integrating public law doctrine with organizational and decision-making sciences.*

administrative risk | RUP/SPM | result-oriented legality | liability | services conference | dissenting opinion

[1] Il presente scritto è la sintesi dei temi trattati nelle lezioni presso l'Università eCampus nel Master di II livello "Legislazione e contenzioso opere pubbliche. RUP, progettazione ed esecuzione, CCT". Insegnamento: La responsabilità dirigenziale, la responsabilità disciplinare. Docente: Paolo Mazzoli (A.A. 2024/2026). Testo redatto il 10 ottobre 2026.

L'assetto costituzionale della Repubblica italiana delinea un sistema policentrico e multilivello che si articola in 20 Regioni (di cui 5 a statuto speciale), 107 enti di area vasta (Province e Città Metropolitane) e 7.896 Comuni, convivendo con una complessa struttura centrale di Ministeri e Autorità Amministrative Indipendenti. In tale ecosistema, la Pubblica Amministrazione corre costantemente il rischio di trasformarsi in un apparato iper-regolato, in cui le procedure si avvitano in decisioni che generano esclusivamente altre decisioni, smarrendo il fine ultimo della realizzazione materiale dell'opera.

Per contrastare tale deriva, l'azione amministrativa e la correlata responsabilità del funzionario devono fondarsi sul costante bilanciamento tra il canone del buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.) e il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), nel rigoroso rispetto delle garanzie convenzionali sul giusto processo e sulla riservatezza (artt. 6 e 8 CEDU). Oggi, l'esercizio della funzione pubblica colloca il dirigente e il RUP al crocevia di cinque modelli di responsabilità concorrenti: dirigenziale, disciplinare, amministrativo-contabile (erariale), civile e penale.

La presente analisi si basa su tre fondamentali documenti istituzionali, i quali fungono da bussola per decodificare le attuali criticità del sistema:

- **La cornice strategico-normativa:** Il passaggio alla legalità di risultato e lo smontaggio della "*paura della firma*" delineati dal Consiglio di Stato, Commissione Speciale, nella Relazione agli articoli e agli allegati dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici del 7 dicembre 2022 (nonché anticipati nel Parere Comm. Spec. n. 855 del 1° aprile 2016 e nel Parere n. 1312 del 30 aprile 2019).
- **Il luogo della decisione reale:** La dialettica tra tutela dei vincoli (paesaggio, ambiente) e realizzazione dell'opera pubblica affrontata dalla Corte Costituzionale (Sentenza n. 179/2012, Sentenza n. 189/2016, Sentenza n. 66/2018 e Sentenza n. 246/2018).
- **La patologia del sistema:** L'asimmetria decisionale e la fuga dalla responsabilità analizzate dal Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dossier n. 275/2020 (sul D.L. n. 76/2020, conv. in L. n. 120/2020) e Dossier n. 394 del luglio 2021 (sul D.L. n. 77/2021, conv. in L. n. 108/2021).

PARTE I: TRASFORMAZIONE DELLA FUNZIONE, DIRIGENZA E STATUS DEL RUP

1. Il tandem Dirigente-RUP e la Responsabilità Dirigenziale

Nel pubblico impiego privatizzato, la responsabilità dirigenziale (art. 21 D.Lgs. 165/2001) possiede una spiccata matrice oggettiva ed organizzativa. Essa va tenuta ontologicamente distinta dalla colpa disciplinare soggettiva e dall'istruttoria tecnica: la responsabilità dirigenziale è correlata al mancato raggiungimento degli obiettivi, all'inefficienza gestionale complessiva e all'inosservanza delle direttive, traducendosi in sanzioni che incidono sulla retribuzione di risultato o sulla revoca dell'incarico.

Nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023), il RUP assume la veste di vero e proprio project manager, governando in via unitaria le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione. Si instaura una ripartizione funzionale complessa: il dirigente mantiene la titolarità degli atti ad evidenza pubblica aventi rilevanza esterna e recanti l'impegno finanziario, mentre il RUP esercita e domina la complessa istruttoria tecnico-operativa. Il dirigente risponde dell'allocazione ottimale delle risorse e dell'attività di vigilanza, assorbendo su di sé le funzioni di RUP in caso di omessa o ritardata nomina.

2. La Qualifica Giuridica del RUP (Art. 357 c.p.)

Nell'esercizio di tali prerogative, il RUP riveste in via esclusiva e inequivocabile la qualifica di Pubblico Ufficiale ai sensi dell'art. 357 c.p., rifuggendo dalla più lieve catalogazione di incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.). Egli forma e manifesta la volontà della Pubblica Amministrazione mediante l'esercizio continuativo di poteri autoritativi, discrezionali e certificativi (es. verifiche di anomalia, validazione dei progetti, provvedimenti di esclusione). Tale qualifica ha natura strettamente oggettivo-funzionale e non subisce dequotazioni neppure qualora la Stazione Appaltante affidi il ruolo o la struttura di supporto a professionisti privati mediante contratto d'opera (orientamento consolidato sin dalla Cass. Pen., Sez. Unite, Sentenza n. 10086 del 24 settembre 1998).

3. Legalità di Risultato e Principio della Fiducia

Storicamente, l'ipertrofia sanzionatoria ha generato la paralisi amministrativa. Il Codice dei Contratti Pubblici vi pone argine elevando a super-principi il **Principio del Risultato** (art. 1) e il **Principio della Fiducia** (art. 2). La legittimità dell'azione non si esaurisce più nella conformità meccanica al rito, ma esige l'effettivo, tempestivo ed economico conseguimento dell'obiettivo infrastrutturale. L'esercizio della discrezionalità tecnica, laddove ragionevolmente orientato al perseguimento del miglior risultato qualitativo ed economico, è assistito da una presunzione di diligenza che esclude in radice l'imputabilità per colpa grave dirigenziale ed erariale.

PARTE II: LA MAPPA DEL RISCHIO PENALE E GLI OBBLIGHI DI DENUNCIA

L'esposizione penale del RUP si articola in una fitta rete di fattispecie proprie e reati contro la fede pubblica:

- **Corruzione e Induzione indebita (Artt. 318, 319, 319-quater c.p.):** Rilevano condotte patologiche quali l'accelerazione indebita degli stati di avanzamento lavori (SAL), l'omessa contestazione di difformità esecutive o il riconoscimento compiacente di riserve all'appaltatore in cambio di dazioni indebite o promesse di utilità.
- **Turbata libertà del procedimento di scelta del contraente (Art. 353-bis c.p.):** Costituisce la fattispecie di massimo rischio nella fase genetica della gara, sanzionando l'alterazione fraudolenta diretta a condizionare il contenuto del bando.
- **Falsità ideologica commessa dal P.U. in atti pubblici (Art. 479 c.p.):** Le attestazioni contrarie al vero nei verbali di gara, nei verbali di consegna, sospensione o ripresa lavori, e nei certificati di collaudo. Tali documenti costituiscono atti pubblici facenti piena fede fino a querela di falso (art. 2700 c.c.), rendendo il mendacio penalmente rilevante in re ipsa.
- **Omissione d'atti d'ufficio e fine dell'Abuso d'ufficio (L. 114/2024):** Il rifiuto di atti indifferibili (art. 328 c.p.). L'abrogazione del reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) non definisce un'area di impunità, ma determina un duplice effetto: da un lato, il rischio di riqualificazione delle indagini verso i delitti di turbativa o falso; dall'altro, un massiccio e immediato reflusso delle

condotte contestate nell'alveo della responsabilità disciplinare interna e dell'azione risarcitoria per danno erariale dinanzi alla Corte dei Conti.

Il RUP è altresì vincolato all'obbligo di denuncia penale (art. 361 c.p. e art. 331 c.p.p.): a fronte di una notizia di reato procedibile d'ufficio appresa a causa delle funzioni, ha l'obbligo di inoltrare immediata e formale denuncia, senza poter frapporre indugi per svolgere indagini autonome. Sul fronte contabile, sussiste il dovere perentorio di segnalazione alla Procura regionale della Corte dei Conti (art. 52, D.Lgs. 174/2016). A garanzia dell'integrità del funzionario che segnali illeciti o respinga pressioni indebite provenienti dal vertice, l'ordinamento appresta lo scudo del Whistleblowing (D.Lgs. 24/2023), vietando ogni forma di ritorsione, demansionamento o sanzione disciplinare pretestuosa.

PARTE III: IL PROCEDIMENTO E LA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE DEL RUP

1. Ontologia dell'Illecito Disciplinare e Connessioni con i Contratti Pubblici

La responsabilità disciplinare colpisce la trasgressione colpevole di specifici doveri di diligenza, fedeltà (art. 54 Cost.) e deontologia d'ufficio, radicando le proprie fonti negli artt. 55 e ss. del D.Lgs. 165/2001, nella contrattazione collettiva e nei Codici di comportamento (D.P.R. 62/2013 integrato dal D.P.R. 81/2023). Nel perimetro del D.Lgs. 36/2023, assumono un rilievo disciplinare dirimente per il RUP:

- L'omessa astensione in presenza di conflitti di interessi, anche meramente potenziali (art. 16).
- La violazione colposa e ingiustificata dei termini per l'aggiudicazione, per la stipula del contratto o per la tempestiva erogazione dei SAL, frustrando il principio del risultato.
- La mancata verifica dei requisiti generali di partecipazione degli operatori economici (il cui esito influisce sull'affidabilità della stazione appaltante e sull'eventuale annullamento giurisdizionale dell'atto di gara, con dirette ricadute sull'emersione delle responsabilità interne).

2. Il Procedimento Disciplinare e le Garanzie Difensive

L'art. 55-bis del D.Lgs. 165/2001 scolpisce le garanzie procedimentali. L'Ufficio Procedimenti Disciplinari (UPD) è tenuto a cristallizzare l'addebito con una contestazione formale tempestiva, puntuale e immutabile, a pena di decadenza. Il contraddittorio si esplica attraverso il diritto di accesso integrale al fascicolo, la facoltà di depositare memorie difensive e il diritto insopprimibile del dipendente di essere audito personalmente, assistito da un procuratore o da un rappresentante sindacale. La commisurazione della sanzione (censura, multa, sospensione dal servizio e dalla retribuzione, licenziamento per giusta causa) è retta dal principio di stretta proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva della condotta, all'elemento psicologico e al disservizio causato.

3. Autonomia e Rapporto con il Giudizio Penale ed Erariale

Il concorso delle responsabilità è disciplinato dal principio di autonomia dei giudizi (art. 55-ter D.Lgs. 165/2001). Viene meno l'automatica pregiudizialità penale: il procedimento disciplinare non viene sospeso in pendenza del processo penale, procedendo speditamente alla propria istruttoria. La sentenza penale irrevocabile fa stato nel procedimento disciplinare unicamente in ordine all'accertamento materiale del fatto e alla sua illiceità. Parimenti, l'intervenuta sanzione disciplinare non assorbe né estingue l'autonoma azione di responsabilità amministrativo-contabile azionata dalla Procura della Corte dei Conti per il ristoro del danno patrimoniale diretto o del danno all'immagine della pubblica amministrazione.

PARTE IV: RIFLESSIONI SULL'ITER LOGICO-ARGOMENTATIVO DEL RUP: MODUS OPERANDI

La complessità del ruolo del RUP si manifesta sul piano della formazione e dimostrazione della volontà della Pubblica Amministrazione. Il diritto amministrativo esige che la determinazione pubblica si cristallizzi attraverso precise forme di estrinsecazione. Le modalità di espressione della volontà spaziano dalla garanzia assoluta della verbalizzazione (atto pubblico fidefacente ex art. 2700 c.c.), alle patologiche derive dei canali informali (email non protocollate, interlocuzioni verbali destinate a rimanere tamquam non esset), sino allo strumento estremo e difensivo della dissenting opinion.

Questa imprescindibile necessità di dimostrazione formale si rifrange e si amplifica in un mondo endoprocedimentale a formazione di volontà progressiva. Come costantemente delineato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 4374/2014; Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza n. 3479/2023; Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza n. 9429/2022; Cons. Stato, Sez. VII, Sentenza n. 7845/2023), l'istituto della Conferenza di Servizi (artt. 14 e ss. L. 241/1990) non dà vita a un organo collegiale unitario, ma si configura esattamente come un modulo procedimentale di semplificazione in cui le singole determinazioni degli enti convergono in una fattispecie a formazione progressiva (o provvedimento pluristrutturato). In tale arena endoprocedimentale, le singole manifestazioni di volontà (così come le omissioni) non si disperdono nel nulla, ma si aggregano verso una determinazione motivata conclusiva, obbligando il RUP a governare, ponderare e tracciare formalmente ogni singolo apporto istruttorio.

È proprio all'interno di questo ecosistema a formazione progressiva che si declinano le pluriresponsabilità del RUP, articolate in un quadro generale (Genus) e in fattispecie di vertice (Species):

1. Il quadro generale (Genus): Dinamiche decisionali e responsabilità omissive

Nel suo impianto generale, il meccanismo risolutivo concepito dal legislatore per scongiurare la paralisi istruttoria in questa formazione progressiva è il silenzio-assenso: l'omessa trasmissione della determinazione nei termini o la formulazione di un dissenso privo dei rigorosi requisiti formali equivale in toto ad assenso incondizionato. Questo istituto trasferisce il rischio direttamente sull'organo inerte, esponendo il funzionario silente a diretta e personale responsabilità disciplinare ed erariale per colpa grave omissiva. La determinazione conclusiva, adottata dal RUP o dall'amministrazione procedente a valle di questa volontà progressiva, non obbedisce a un calcolo maggioritario numerico, bensì alla complessa e rischiosa ponderazione qualitativa delle "*posizioni prevalenti*".

2. La declinazione specifica (Species): L'Autorizzazione Paesaggistica e i rapporti di vertice

All'interno di questa architettura generale, la dialettica endoprocedimentale tra RUP e organi periferici di tutela (es. Soprintendenze) in materia di autorizzazione paesaggistica si configura come la species procedimentale di massima tensione istituzionale. La complessità del RUP si misura qui nella capacità di disinnescare dinieghi che interromperebbero la progressione della volontà.

La Corte Costituzionale (Sentenza n. 179/2012 e Sentenza n. 246/2018) e la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, Sez. VI, Sentenza n. 3039/2012; Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 4374/2014; Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza n. 3479/2023; Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 1236/2025) hanno definitivamente sancito che la salvaguardia del vincolo paesaggistico non attribuisce un potere di veto insindacabile e meramente oppositivo. Ai sensi dell'art. 14-bis, co. 3, L. 241/1990, il dissenso dell'autorità deve essere "*qualificato e costruttivo*": ha l'onere ineludibile di indicare in modo analitico e preciso le modifiche progettuali necessarie affinché l'opera possa conformarsi al vincolo. A fronte di un dissenso distruttivo o recante prescrizioni irrealizzabili, emerge la pluriresponsabilità del RUP: egli ha il dovere istruttorio di ritenerlo inidoneo a precludere l'approvazione del progetto. A presidio dell'organo di tutela soccombente, l'ordinamento prevede unicamente la successiva procedura di opposizione governativa al Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 14-quinquies L. 241/1990).

3. La gestione del rischio istruttorio: Verbalizzazione e Dissenting Opinion

Per governare la progressiva formazione della volontà, il RUP deve padroneggiare due strumenti rigorosi:

- L'**onere di verbalizzazione**: Il verbale della Conferenza decisoria e delle sedute di gara è atto pubblico fidefacente ex art. 2700 c.c. (Cons. Stato, Sez. V, n. 3351/2012; Cons. Stato, Sez. V, n. 7270/2019; Cons. Stato, Sez. V, n. 611/2020; Cons. Stato, Sez. III, n. 5055/2020). La giurisprudenza amministrativa ha statuito il ferreo principio di non presumibilità delle intese non verbalizzate: qualunque concessione tecnica non formalmente riversata nel verbale o espressa nelle forme di legge è giuridicamente inesistente. La

prassi patologica di ricercare mediazioni istruttorie mediante canali non ufficiali (email, chat) viola i canoni di tracciabilità digitale (nel cui alveo i procedimenti telematici restano sempre soggetti all'insopprimibile "riserva di umanità", cfr. Cons. Stato, Sez. VI, nn. 2270/2019 e 8472/2019), espone a illeciti disciplinari e genera dinanzi alla Magistratura la presunzione di una "*trattativa occulta*".

- La **Dissenting Opinion:** L'ordinamento non prevede la neutralità del RUP di fronte ad accordi insostenibili imposti dal vertice politico-amministrativo o emersi patologicamente in sede di Conferenza. Il RUP è dotato di precisi istituti di dissociazione: il Dovere di Rimostranza scritta (Art. 17 D.P.R. 3/1957; Art. 55 D.Lgs. 165/2001) per contestare ordini manifestamente illegittimi (scriminante assoluta da responsabilità penale e contabile), e la Relazione Riservata al vertice, che spezza definitivamente il vincolo di solidarietà passiva nella causazione dell'eventuale danno erariale (L. 20/1994).

ADDENDUM: LA DISSENTING OPINION NELL'ISTRUTTORIA PUBBLICA

Il diritto amministrativo e processuale, dogmaticamente ancorati all'impersonalità della decisione e al segreto della camera di consiglio (si vedano l'art. 276, comma 4, c.p.c., l'art. 125, comma 4, c.p.p. e l'art. 76, comma 4, c.p.a.), non hanno storicamente metabolizzato il dissenso come istituto autonomo di teoria generale. Le rare emersioni di una dialettica contraria sono state a lungo relegate a frammenti operativi isolati: il dovere di rimostranza formale (art. 17, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 e art. 55, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), concepito quasi unicamente per recidere il nesso causale del danno erariale (ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, in tema di insindacabilità e limite alla responsabilità solidale), o il dissenso qualificato endoprocedimentale. È stata la Legge 7 agosto 1990, n. 241 (con particolare riferimento all'istituto della conferenza di servizi ex artt. 14, 14-bis e 14-quinquies) a fungere da architrave per l'inversione di questa tendenza, segnando il passaggio epocale dal dogma dell'atto autoritativo, unilateralmente imposto dall'alto, verso un modello di partecipazione condivisa e orizzontale, dove le diverse posizioni istruttorie trovano finalmente cittadinanza, qualificazione giuridica e tracciabilità documentale.

Se l'amministrazione faticava ad accogliere tale paradigma, il dibattito si è invece nutrito delle profonde riflessioni maturate nell'alveo della giustizia costituzionale tra il 1960 e il 1990. In quel trentennio, il puntuale paragone con i collegi decidenti stranieri ha disvelato come la dissenting opinion non rappresentasse un vulnus all'autorità del giudicato, bensì un fondamentale presidio di pluralismo organizzativo e dialettico (così come ampiamente decostruito dalla dottrina costituzionalistica in merito al falso mito dell'unanimità). L'osservazione delle Corti supreme anglosassoni e continentali ha dimostrato che la separatezza dei giudizi, infrangendo la dogmatica della soluzione unica e l'omogeneità di facciata, irrobustisce la tenuta della decisione, costringendo la maggioranza a misurarsi con il peso argomentativo delle posizioni divergenti.

Trasponendo questo bagaglio concettuale nell'odierna contrattualistica pubblica (D.Lgs. 36/2023), lo svelamento formale del disaccordo diviene lo strumento vitale per l'azione del Responsabile Unico del Progetto (RUP). Chiamato a governare un complesso ecosistema a formazione progressiva, il RUP supera le prassi informali de-responsabilizzanti di tutela dell'apparenza di coesione istituzionale. Ove necessario, l'assunzione del potere di dissociazione e la rigorosa verbalizzazione delle eventuali fratture istruttorie rappresentano scudo fidefacente e motore del procedimento: la voce minoritaria o dissenziente cessa di essere un mero ostacolo burocratico per tramutarsi nell'unico presidio a garanzia della legalità di risultato e dell'autonomia decisionale[2].

[2] D'altra parte, la rilevanza della voce dissenziente ed il suo impatto dirompente sulle architetture decisionali nei "tempi moderni" era già stata lucidamente tratteggiata dalla letteratura speculativa: cfr. **Dick Philip K.**, *The Minority Report*, in Fantastic Universe, Vol. 4, No. 6, Gennaio 1956, p. 4 ss., rivelando come la rimozione dell'anomalia o del dissenso a favore di una previsione asettica e unanime conduca inesorabilmente al fallimento del sistema logico e organizzativo.

INDICE DELLE LETTURE CONSIGLIATE E RIFERIMENTI STRUTTURALI

A. DOTTRINA GIURIDICA E DIRITTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

Torchia Luisa, La responsabilità dirigenziale, Cedam, Padova, 2000 (cfr. anche Torchia Luisa, La responsabilità, in Trattato di diritto amministrativo, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano, 2000, Tomo II, p. 1494 ss.).

Francario Fabio, Sandulli Maria Alessandra (a cura di), Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa. In ricordo di Leopoldo Mazzarolli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017 (cfr. anche Chieppa R., Santise M., Simonetti

H., Tuccillo R., a cura di, Il nuovo codice dei contratti pubblici. Questioni attuali sul D.L.vo n. 36/2023, La Tribuna, Piacenza, 2023, nonché Bonura H., Cassano M., a cura di, L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, Giappichelli, Torino, 2011).

Caringella Francesco, Giustiniani Marco (a cura di), Il nuovo codice dei contratti pubblici, Dike Giuridica, Roma, 2023.

Clarich Marcello, Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2024.

B. TEORIA DELL'ORGANIZZAZIONE, SOCIOLOGIA E PROCESSI DECISIONALI

Merton Robert K., ***Struttura burocratica e personalità*****,** in ***Teoria e struttura sociale*****,** Il Mulino, Bologna, 1959.

Tratto dal pensiero dell'autore. L'impianto burocratico induce nell'individuo una deformazione cognitiva per cui l'osservanza rigorosa della procedura — originariamente concepita come strumento per raggiungere un fine — si trasforma nel fine ultimo dell'azione. È la nota "*Trasposizione dei fini*" (Goal Displacement).

Osservazioni attuali. Questo scivolamento psicologico decodifica alla perfezione la genesi della moderna "*paura della firma*". Pur di tutelare la propria incolumità formale e allontanare lo spettro sanzionatorio, il funzionario è disposto a sacrificare la realizzazione sostanziale dell'opera sull'altare della perfezione del rito. L'osservazione di questa dinamica difensiva offre la chiave per comprendere come il nuovo Principio del Risultato non sia una mera enunciazione di stile, ma un vero e proprio strumento destrutturante, volto a riportare la norma alla sua fisiologica funzione di mezzo, abbattendo il feticismo procedimentale.

Simon Herbert A., ***Il comportamento amministrativo***, Il Mulino, Bologna, 1958.

Tratto dal pensiero dell'autore. Contrastando il mito dell'homo oeconomicus onnisciente, Simon teorizza l'organizzazione come un aggregato di individui che operano in uno stato di "*Razionalità limitata*" (Bounded Rationality). Le decisioni non sono mai perfette, ma vengono assunte all'interno di un orizzonte informativo limitato, fortemente plasmato dalle specifiche "*premesse decisionali*" che il ruolo organizzativo impone in un dato momento.

Osservazioni attuali. L'implicazione operativa per il RUP: la volontà e il giudizio tecnico di chi governa i procedimenti non costituiscono dogmi monolitici. Essi si modulano e mutano logicamente in ragione della veste ricoperta nel frangente dell'appalto (transitando dal rigore conservativo della programmazione, al pragmatismo flessibile dell'esecuzione, sino alla difesa istituzionale verso l'esterno in caso di contenzioso). L'ordinamento contemporaneo ha sussunto questa finitezza

cognitiva ergendola ad architrave del Principio della Fiducia: il sistema non esige più un'infallibilità astratta, ma tutela la scelta "soddisfacente" e ragionevolmente coerente con le premesse decisionali date in quel momento.

Milgram Stanley, *Obbedienza all'autorità. Il celebre esperimento di Yale sul conflitto tra disciplina e coscienza*, Bompiani, Milano, 1975 (ried. Obbedienza all'autorità: uno sguardo sperimentale, Einaudi, Torino, 2003).

Tratto dal pensiero dell'autore. Le rigorose indagini di psicologia sociale dimostrano la dirompente attitudine dell'individuo, una volta inserito in una catena gerarchica, ad abdicare alla propria agenzia morale e intellettuale. Il soggetto cessa di percepirsi come autore dei propri atti per divenire mero esecutore dei voleri altrui, scivolando in uno stato di deresponsabilizzazione totale (lo "*Stato eteronomico*").

Osservazioni attuali. Nell'architettura della Pubblica Amministrazione, questa potente forza psicologica si materializza nell'acquiescenza passiva del funzionario di fronte a direttive verticistiche, anche quando esse si appalesino come palesemente viziate. La riflessione su questo automatismo svela la natura profonda del "*Dovere di rimostranza formale*" (art. 17 D.P.R. 3/1957). Esso non è un vuoto orpello procedurale, ma uno shock normativo calcolato: obbligando l'operatore a manifestare l'opposizione scritta, il diritto mira a spezzare con forza l'eteronomia, imponendo la riattivazione del giudizio critico individuale.

Crozier Michel, *Il fenomeno burocratico*, Etas Kompass, Milano, 1969.

Tratto dal pensiero dell'autore. L'organizzazione non è un monolite meccanico, ma un'arena politica. Il potere non discende unicamente dalla gerarchia formale, ma risiede nella capacità vitale degli individui (che operano sempre come "*attori strategici*") di dominare le "*zone di incertezza*", ovvero le aree di imprevedibilità che le procedure standardizzate non riescono a coprire. In quest'ottica, le opinioni non sono assolute, ma vengono utilizzate tatticamente per massimizzare il proprio margine di manovra.

Osservazioni attuali. Questa griglia analitica è insostituibile per decodificare le complesse dinamiche relazionali che si consumano in Conferenza di Servizi. La fuga dalla tempestiva verbalizzazione e l'ostinato uso di canali informali non sottendono necessariamente una vocazione alla perenne illegalità, ma svelano la fisiologica tattica degli attori istituzionali. Essi sfruttano le zone di incertezza per esplorare, negoziare e testare assetti istruttori, ben sapendo che la cristallizzazione formale annienterebbe il loro potere discrezionale. Comprendere questa logica consente al RUP di non subire passivamente l'inerzia del sistema, ma di agire da vero regista: governare le zone di incertezza per forzare positivamente il processo decisionale.

Foucault Michel, *Sorvegliare e punire: nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1976.

Tratto dal pensiero dell'autore. Analizzando la genesi delle istituzioni totali, l'autore disvela come i sistemi di registrazione, documentazione e ispezione continua non assolvano meramente a scopi ordinativi. Essi operano come tecnologie invisibili e pervasive di controllo (*Panopticon*), mirate alla costante oggettivazione, sottomissione e "addomesticamento" dei corpi e dei comportamenti degli individui soggetti al sistema.

Osservazioni attuali. Traslando il paradigma foucaultiano all'odierno apparato burocratico, la rigorosa imposizione della verbalizzazione (art. 2700 c.c.) e l'attuale ossessione per la tracciabilità digitale assoluta si configurano come dispositivi panoptici per eccellenza. Chi governa il procedimento può tuttavia operare un ribaltamento strategico: la consapevolezza del dispositivo permette al RUP di utilizzare la ferrea formalizzazione degli atti istruttori e l'istituto della dissenting opinion non come catene, ma come scudi corazzati, inoppugnabili per blindare la correttezza della propria condotta contro le ingerenze e le contestazioni postume orientate all'errore/punizione.

Luhmann Niklas, *Organizzazione e decisione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

Tratto dal pensiero dell'autore. I sistemi sociali complessi, ivi inclusi il diritto e l'amministrazione, si strutturano come entità "*autopoietiche*". Essi operano mediante una "*chiusura operativa*", riproducendo se stessi ed elaborando informazioni esclusivamente secondo i propri codici linguistici e procedurali interni, in uno stato di radicale isolamento cognitivo dall'ambiente esterno.

Osservazioni attuali. Il rischio patologico per la burocrazia contemporanea è l'assoluta ipertrofia autoreferenziale: generare atti e pareri al solo scopo di alimentare e giustificare altri atti procedurali, smarrendo ogni contatto con la tangibilità del mondo reale. La bussola luhmanniana ci indica che il RUP assume qui la vitale funzione di "*accoppiamento strutturale*": è la cerniera insostituibile chiamata a forzare la chiusura del sistema legale, immettendo le istanze, i conflitti e la realtà fisica e materiale dell'opera pubblica all'interno dell'astrazione asettica del fascicolo procedimentale.

Weber Max, *Economia e società*, Vol. II: *I tipi di potere (Capitolo 1: La burocrazia*), Edizioni di Comunità, Milano, 1961.

Tratto dal pensiero dell'autore. Il tipo ideale della burocrazia razionale-legale si erige sull'impersonalità inflessibile della norma, sulla rigida separazione tra l'ufficio e la persona fisica del suo titolare e, crucialmente, sulla perenne conservazione della memoria organizzativa tramite la rigida forma del documento scritto.

Osservazioni attuali. Questa pura razionalità formale weberiana rimane la matrice dogmatica ineludibile che regge l'intero diritto amministrativo, legittimando la certezza del diritto, l'affidamento dei terzi e l'efficacia fidefacente degli atti pubblici. Tuttavia, l'osservazione operativa odierna impone un salto evolutivo: il RUP deve saper coniugare l'imprescindibile rigore dell'impersonalità weberiana con l'empatia organizzativa e il pragmatismo gestionale. Fallire in questa sintesi significa restare intrappolati nella proverbiale "gabbia d'acciaio", soccombendo a un formalismo sterile e inerte.

Enzensberger Hans Magnus, *Il mostro buono di Bruxelles. Ovvero l'Europa sotto tutela*, Einaudi, Torino, 2013.

Tratto dal pensiero dell'autore. L'intellettuale svela la natura insidiosa di una nuova forma di dominio: l'iper-regolazione tecnocratica. La proliferazione inarrestabile e labirintica di direttive frammenta l'azione, dissolve la responsabilità decisionale concreta dei singoli e trasforma gli individui in terminali obbedienti e deresponsabilizzati di un sistema macroscopico e inafferrabile.

Osservazioni attuali. Dinanzi al pulviscolo odierno di linee guida, circolari e norme di soft law — un caos che offre alibi perfetti all'inerzia organizzativa a tutti i livelli dell'amministrazione — il project manager pubblico si erge come il necessario momento di rottura e di sintesi. La riflessione evidenzia la chiamata ad agire per recidere il nodo gordiano dell'iper-regolazione: assumersi il rischio calcolato della decisione personale, unica via per tradurre l'astrazione normativa in infrastrutture tangibili e utili alla collettività.

C. GIURISPRUDENZA, PARERI ISTITUZIONALI E ATTI PARLAMENTARI

Consiglio di Stato, Commissione Speciale: Relazione agli articoli e agli allegati dello Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici del 7 dicembre 2022, nonché Parere n. 855 del 1° aprile 2016 e Parere n. 1312 del 30 aprile 2019 (diagnosi della "*paura della firma*" e passaggio alla legalità di risultato).

Corte Costituzionale (tutela dei vincoli e opera pubblica): Sentenza n. 189 del 20 luglio 2016 e Sentenza n. 66 del 30 marzo 2018 — Bilanciamento tra interessi sensibili, tutela ambientale/paesaggistica e realizzazione dell'opera pubblica nei moduli decisionali.

Corte Costituzionale e Consiglio di Stato (dissenso costruttivo in Conferenza di Servizi): Corte Cost., Sentenza n. 179 del 11 luglio 2012 e Sentenza n. 246 del 27 dicembre 2018; Cons. Stato, Sez. VI, Sentenza n. 3039 del 23 maggio 2012; Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 4374 del 27 agosto 2014; Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza n. 3479 del 4 aprile 2023; Cons. Stato, Sez. V, Sentenza n. 1236 del 14 febbraio 2025 — Dogmatica del dissenso costruttivo e superamento dei poteri di veto paralizzanti nella Conferenza di Servizi (artt. 14-bis e 14-quinquies L. 241/1990).

Consiglio di Stato (natura procedimentale della Conferenza e verbalizzazione ex art. 2700 c.c.): Sentenza n. 4374 del 27 agosto 2014 (Sez. V), Sentenza n. 3479 del 4 aprile 2023 (Sez. IV), Sentenza n. 9429 del 31 ottobre 2022 (Sez. IV) e Sentenza n. 7845 del 21 agosto 2023 (Sez. VII) — Natura procedimentale della Conferenza di Servizi quale modulo di semplificazione e fattispecie a formazione progressiva; Sentenza n. 3351 del 7 giugno 2012 (Sez. V), Sentenza n. 7270 del 24 ottobre 2019 (Sez. V), Sentenza n. 611 del 24 gennaio 2020 (Sez. V) e Sentenza n. 5055 del 17 agosto 2020 (Sez. III) — Principio di non presumibilità delle intese non verbalizzate, forma scritta ad substantiam ed efficacia fidefacente del verbale ex art. 2700 c.c. fino a querela di falso.

Consiglio di Stato, Sezione VI: Sentenze n. 2270 dell'8 aprile 2019 e n. 8472 del 13 dicembre 2019 — Decisione amministrativa, procedimenti digitali, utilizzo di algoritmi istruttori e insopprimibile principio della "*riserva di umanità*".

Corte di Cassazione Penale, Sezioni Unite: Sentenza n. 10086 del 24 settembre 1998 (ud. 13 luglio 1998, imp. Citaristi, Rv. 211190 - 211191) — Concezione oggettivo-funzionale della qualifica di Pubblico Ufficiale ex art. 357 c.p.

Senato della Repubblica, Servizio Studi: Dossier n. 275/2020 (sul D.L. n. 76/2020, conv. in L. n. 120/2020) e Dossier n. 394 del luglio 2021 (sul D.L. n. 77/2021, conv. in L. n. 108/2021) — La semplificazione amministrativa, lo scudo erariale e il regime delle responsabilità dei pubblici dipendenti (analisi dell'asimmetria decisionale).

D. DOTTRINA COSTITUZIONALISTICA E COMPARATA SULLE DINAMICHE DECISIONALI (LA *DISSENTING OPINION*)

Mortati Costantino (a cura di), Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali ed internazionali, Giuffrè, Milano, 1964.

Scalia Antonin, The Dissenting Opinion, in Journal of Supreme Court History, 1994, Vol. 19, Issue 1, pp. 33-44.

Anzon Adele (a cura di), L'opinione dissenziente. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 novembre 1993, Giuffrè, Milano, 1995.

Panizza Saulle, L'introduzione dell'opinione dissenziente nel sistema di giustizia costituzionale, Giappichelli, Torino, 1998.

Mastor Wanda, Les opinions séparées des juges constitutionnels, Presses Universitaires d'Aix-Marseille - Economica, Aix-en-Provence - Paris, 2005.

White Robin C.A., Boussiakou Iris, Separate Opinions in the European Court of Human Rights, in Human Rights Law Review, Vol. 9, Issue 1, 2009, pp. 37-60 (cfr. anche i contributi di Lech Garlicki nei seminari sul Global Constitutionalism presso la Yale Law School).

Cassese Sabino, Una lezione sulla cosiddetta opinione dissenziente, in Quaderni costituzionali, fasc. 4/2009, pp. 973-983 (e documentazione correlata fino a p. 996).