

# RUP

## IL CAPRO ESPIATORIO PERFETTO



**Nel nuovo Codice dei contratti il Responsabile Unico del Progetto diventa il perno delle decisioni pubbliche, ma in assenza di adeguate garanzie il confine tra scelta discrezionale e rischio penale e amministrativo resta drammaticamente incerto.**

di **Giovanni Coco**  
direttore UOC Provveditorato ARNAS  
Civico Palermo

Tratto da TEME 1-2/2026

**N**el Servizio Sanitario Nazionale la firma del RUP vale sempre più di un atto amministrativo: è diventata un atto di coraggio. Il Responsabile Unico del Progetto – oggi figura cardine dell’attività negoziale delle amministrazioni, ridefinita dall’art. 15 del d.lgs. 36/2023 – si muove ogni giorno in uno spazio stretto, schiacciato tra l’imperativo politico-gestionale di “fare presto e bene” e lo spettro di un avviso di garanzia per reati contro la pubblica amministrazione.

L’ospedale che deve aggiudicare in tempi rapidi una gara per farmaci salvavita, l’azienda sanitaria che corre per non perdere i fondi PNRR, il dirigente che firma una perizia in variante: in tutti questi casi il RUP è il volto visibile di una macchina complessa, ma an-

che il primo bersaglio mediatico e giudiziario quando qualcosa non funziona o semplicemente viene contestato.

### **La genesi del RUP**

Per capire come si è arrivati a questa tensione occorre tornare alla genesi della figura. Con la legge 241/1990 nasce il *responsabile del procedimento*, una figura essenzialmente procedurale, incaricata di garantire che l’iter amministrativo si svolga nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge.

Nel settore dei contratti pubblici il salto avviene con la legge Merloni del 1994 e poi con i codici del 2006 e del 2016, che consolidano il RUP come regista della procedura di gara. Ma è il d.lgs. 36/2023 a cambiare davvero

la prospettiva: il RUP diventa Responsabile Unico del Progetto, titolare della responsabilità sull'intero ciclo di vita dell'intervento, dalla programmazione alla esecuzione.

### Il principio del risultato nel nuovo codice

Questo mutamento lessicale non è solo formale. Il nuovo codice, costruito attorno al principio del *risultato*, riconosce al RUP una discrezionalità sostanziale: non è più un mero garante della correttezza formale dell'iter, ma un gestore di obiettivi – tempi, costi, qualità – chiamato a scegliere i mezzi più idonei per conseguirli, modulando criteri di aggiudicazione, valutazioni di congruità, gestione dell'esecuzione contrattuale.

L'art. 1 del d.lgs. 36/2023 consacra il *principio del risultato* come stella polare del nuovo Co-

Il risultato è un paradosso: al RUP si chiede di osare per raggiungere il risultato, ma si trasmette il messaggio che ogni deviazione dallo standard più prudente potrebbe diventare il punto di partenza di un fascicolo penale.

### Dall'abolizione dell'abuso d'ufficio al nuovo art. 314-bis

Per anni il simbolo di questa tensione è stato l'art. 323 c.p., il reato di *abuso d'ufficio*. Nella sua formulazione originaria, la norma ha funzionato come una “clausola generale penale” capace di inglobare una vasta gamma di comportamenti amministrativi discutibili, spesso più vicini a vizi di legittimità che a condotte realmente criminose. Le riforme del 1990, 1997, 2012 e il ridimensionamento del 2020 hanno tentato di precisare e re-

Questa nuova figura, nata per colmare il presunto vuoto, rischia di riprodurre – sotto altra etichetta – le ambiguità dell'abuso d'ufficio. Che cosa significa, infatti, “*chiaramente esorbitante*”? Dove finisce l'errore di valutazione, fisiologico in ogni attività discrezionale, e dove inizia la deviazione penalmente rilevante? Le risposte sono affidate, di fatto, all'interpretazione giurisprudenziale, con il rischio di spostare il baricentro del controllo dalle aule dei TAR alle procure della Repubblica. Sul piano sistemico, il quadro è quello che una parte della dottrina ha definito “*paradosso di Trocadero*”: una proliferazione di norme penali, spesso simboliche, che non si traduce in maggiore chiarezza né in vera deterrenza, ma alimenta incertezza e paralisi. Mentre viene cancellato l'*abuso d'ufficio*, altre fattispecie – dalla *corruzione* propria ai delitti di *peculato* e *concussione* – conoscono un progressivo inasprimento sanzionatorio. La logica è chiara: mostrare severità esemplare verso i reati contro la PA, rassicurare l'opinione pubblica sulla lotta alla corruzione, rispondere alle sollecitazioni europee.

### Incertezza normativa e timore di responsabilità

Ma, come ricordano gli studi di criminologia, non è la severità astratta della pena a incidere sui comportamenti, bensì la sua certezza. In un contesto normativo ipertrofico, dove i confini tra illecito disciplinare, violazione amministrativa e reato non sono sempre nitidi, il messaggio che arriva al funzionario è un altro: meglio non decidere, meglio non firmare. Per il RUP del SSN – chiamato a bandire gare complesse, talvolta urgenti, in un mercato iper-regolato e sotto i riflettori della Corte dei conti, dell'ANAC, delle procure e dei media – questo paradosso si traduce in una forma di “*burocrazia difensiva*” permanente. Su questo sfondo normativo si innesta la crisi del garantismo processuale. Se sulla carta la presunzione di innocenza è un principio intangibile, nella prassi dei reati contro la PA è spesso rovesciata: l'iscrizione nel registro degli indagati viene letta come una quasi-condanna, l'applicazione di misure cautelari anticipate a simbolo di colpevolezza, le intercettazioni selezionate diventano titoli di apertura dei talk show.

### Il peso delle inchieste penali nel settore sanitario

L'arresto di un direttore generale, l'indagine su un RUP per una gara di dispositivi medici, la perquisizione in un ufficio acquisti: ogni episodio alimenta la percezione di una “sanità marcia”, a prescindere dall'esito finale dei processi. La Corte costituzionale, con la sentenza



dice dei contratti: conta l'efficacia dell'azione amministrativa, non il feticcio del formalismo procedurale. In teoria, un cambio di paradigma capace di liberare il RUP dalla “*paura della firma*” e di responsabilizzarlo sugli esiti concreti delle decisioni.

In pratica, però, questo ampliamento dei margini decisionali si innesta in un ordinamento penale che continua a guardare con sospetto alla discrezionalità amministrativa. Ogni scelta valutativa del RUP – dalla ponderazione dei requisiti di partecipazione alla modulazione dei punteggi qualitativi, fino alla gestione di sospensioni e varianti in corso d'esecuzione – può essere riletta ex post come favoritismo, sviamento, o addirittura come sintomo di una dinamica corruttiva.

stringere il campo di applicazione, ancorando l'abuso a violazioni specifiche e a danni o vantaggi di rilevante gravità. Ma il sospetto di indeterminatezza non è mai stato davvero superato, soprattutto nella prassi investigativa, dove l'abuso ha continuato a essere utilizzato come grimaldello per entrare nelle scelte discrezionali.

L'abrogazione integrale dell'art. 323 c.p. con la legge 114/2024 è stata salutata da molti come una “liberazione” per amministratori e funzionari. In realtà, come segnala la dottrina, il vero effetto è stato più complesso: da un lato l'*abolitio criminis* ha chiuso migliaia di procedimenti; dall'altro il legislatore ha introdotto l'art. 314-bis c.p., che punisce l'esercizio di poteri “*chiaramente esorbitanti*” dalle attribuzioni.

n. 132/2024, ha colto con chiarezza il rischio sistemico: l'esposizione costante dei dipendenti pubblici a procedimenti penali, anche quando si concludono senza condanna, produce una delegittimazione di status che danneggia l'intera amministrazione e scoraggia le professionalità migliori dall'assumere ruoli di responsabilità. Per il RUP del SSN, questo significa vivere in un equilibrio precario tra dovere di decidere e istinto di autotutela.

### Lo scudo erariale

In questo contesto prende forma lo "scudo erariale", nato con il decreto semplificazioni del 2020 e più volte prorogato, che limita – per un periodo determinato – la responsabilità per danno erariale ai soli casi di dolo, almeno per gli atti commissivi connessi alla gestione di fondi e procedure strategiche.

L'obiettivo dichiarato è proprio quello di contrastare la paralisi decisionale e la paura della firma, riconoscendo che l'errore di valutazione, anche grave, in un quadro normativo complesso non può automaticamente tradursi in responsabilità contabile. La giurisprudenza e la dottrina hanno sottolineato, peraltro, la legittimazione costituzionale di questa scelta, richiamando il principio di buon andamento (art. 97 Cost.) e la necessità di proteggere l'e-

sercizio della discrezionalità amministrativa. Tuttavia, si tratta di uno strumento parziale e temporaneo. Non tocca direttamente il versante penale, non incide sul processo mediatico, non risolve l'ambiguità di fondo: che cosa è davvero rimproverabile, e su quale piano? Disciplinare, amministrativo, contabile, penale? Per il RUP, la sensazione è spesso quella di muoversi con un ombrello aperto solo a metà, sotto un temporale normativo che continua a intensificarsi.

### La confusione, spesso implicita, tra etica amministrativa e rilevanza penale

Non ogni scelta discutibile, non ogni carenza di motivazione, non ogni preferenza sbagliata per un criterio di gara costituisce un reato; eppure, la tendenza dell'ultimo trentennio è stata quella di usare il diritto penale come strumento di controllo generalizzato dell'azione amministrativa.

Nel SSN, dove il RUP deve bilanciare interessi eterogenei – qualità delle prestazioni, sostenibilità economica, urgenza delle forniture, equità di accesso – l'idea di ridurre tutto a una logica binaria "lecito/illecito penale" è fuorviante. Esiste uno spazio fisiologico di conflitto, di errore, di scelte opinabili che dovrebbe essere

presidiato dal diritto amministrativo, dal giudice contabile, dai procedimenti disciplinari, non dal codice penale.

Quando, invece, ogni scostamento dalla regola più prudente viene anticipato come potenziale ipotesi di corruzione o peculato, la razionalità organizzativa spinge verso l'inerzia: il massimo della tutela personale coincide con il minimo della capacità decisionale dell'ente. Da qui l'esigenza – ormai non più eludibile – di una revisione strutturale del sistema delle tutele per funzionari e dirigenti pubblici, ed in particolare per i RUP del SSN. Il nodo non è "proteggere i corrotti", ma distinguere in modo chiaro tra:

- violazioni gravi e do-

lose, da punire con rigore sul piano penale;

- errori, negligenze, scelte opinabili, da ricondurre nell'alveo della responsabilità amministrativa, contabile o disciplinare;
- scelte discrezionali legittime, che non possono essere giudicate ex post alla luce di esiti indesiderati o di pressioni mediatiche.

Le proposte che emergono nella dottrina e nella giurisprudenza vanno in direzione di:

- definire con maggiore precisione le fattispecie penali contro la PA, evitando clausole generali che assorbono il contendibile amministrativo;
- ricondurre la *colpa grave* in responsabilità amministrativa a criteri tipizzati, superando formule elastiche che espongono a valutazioni imprevedibili;
- rafforzare e stabilizzare strumenti come lo scudo erariale, legandoli a meccanismi di regressione nei confronti del dipendente solo in presenza di dolo o colpa davvero macroscopica;
- disciplinare in modo più rigoroso la comunicazione istituzionale su indagini e procedimenti, per ridurre gli effetti distorsivi del processo mediatico.

### Il paradosso del RUP

Alla fine, la questione è anche culturale. Finché il dipendente pubblico verrà percepito come potenziale colpevole in attesa di processo, anziché come presidio dell'interesse generale, nessuna riforma normativa potrà davvero restituire serenità alla discrezionalità amministrativa. Nel SSN, la figura del RUP incarna perfettamente questa contraddizione: si pretende da lui capacità manageriale, rapidità decisionale, innovazione negli affidamenti e nella gestione dei progetti; allo stesso tempo lo si lascia esposto a un sistema di controllo penale e mediatico che trasforma ogni decisione in un rischio personale elevatissimo.

Ripensare il sistema delle tutele significa riconoscere che senza spazi reali di autonomia – garantiti sul piano penale, contabile e reputazionale – il principio del risultato resta uno slogan vuoto. Continuerà a non esserci vera efficienza nella spesa pubblica, né nel SSN né altrove, se il messaggio che colgono i RUP continuerà a essere: "*decidere è pericoloso, meglio non decidere*".

# Unij-K

La nuova linea di carrelli Taxon con il miglior rapporto prezzo/qualità

**Robustissimo**  
con i 4 montanti in metallo

**Piccolo e leggero**  
per la massima maneggevolezza

Progettato, sviluppato e prodotto in Italia

