

Salvatore Chirico

Il governo della gara pubblica

Progettazione, affidamento e risultato
nel nuovo Codice dei contratti

© Copyright Legislazione Tecnica 2026

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

ISBN: 978-88-6219-393-1

Finito di stampare nel mese di luglio 2026 da

PETRUZZI

Via Venturelli, 7/b - 06012 - Città di Castello (PG)

Servizio Clienti

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068

servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Portale informativo: www.legislazionetecnica.it

Shop: ltshop.legislazionetecnica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore e l'Editore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

*Ho fatto questa lettera più lunga perché
non ho avuto il tempo di farla più breve*

Blaise Pascal

INDICE SOMMARIO

| | |
|---|-----------|
| NOTA DELL'AUTORE | 13 |
| INTRODUZIONE OPERATIVA | 15 |
| CAPITOLO 1 - INQUADRAMENTO E LOGICA DEL SISTEMA..... | 19 |
| 1.1. Finalità del testo e perimetro operativo | 19 |
| 1.1.1. <i>Non commentario ma strumento operativo.....</i> | 19 |
| 1.1.2. <i>L'affidamento come sistema di governo</i> | 19 |
| 1.1.3. <i>Differenza tra progettare, preparare una gara e governare l'affidamento.....</i> | 20 |
| 1.2. Il Ciclo dell'appalto come sistema unitario..... | 21 |
| 1.2.1. <i>Il ciclo del contratto pubblico: una sequenza solo apparente</i> | 21 |
| 1.2.2. <i>Programmazione, progettazione, gara ed esecuzione: un'unica filiera decisionale</i> | 22 |
| 1.2.3. <i>Perché la gara “nasce già dall'esecuzione”.....</i> | 23 |
| 1.2.4. <i>Errori tipici: quando la progettazione è disancorata dalla gara.....</i> | 23 |
| 1.2.5. <i>Il ciclo come sistema da governare.....</i> | 24 |
| 1.3. I principi del codice come criteri operativi..... | 25 |
| 1.3.1. <i>I principi come regole di azione, non come clausole generali.....</i> | 25 |
| 1.3.2. <i>Il principio del risultato: la progettazione come decisione “chiusa”.....</i> | 25 |
| 1.3.3. <i>Il principio della fiducia: discrezionalità tecnica e responsabilità nella gara</i> | 26 |
| 1.3.4. <i>Il principio di proporzionalità: costruire requisiti e criteri “misurati”.....</i> | 26 |
| 1.3.5. <i>Il principio di accesso al mercato: la progettazione come fattore di apertura.....</i> | 27 |
| 1.3.6. <i>I principi come sistema integrato di governo</i> | 28 |
| 1.4. Governance della fase di affidamento | 28 |
| 1.4.1. <i>La governance dell'affidamento come sistema organizzato.....</i> | 28 |
| 1.4.2. <i>Il RUP come regista della procedura.....</i> | 30 |
| 1.4.3. <i>Il progettista come autore tecnico dell'affidamento.....</i> | 31 |
| 1.4.4. <i>La stazione appaltante come soggetto decisore</i> | 33 |
| 1.4.5. <i>La commissione giudicatrice come organo valutativo</i> | 35 |
| 1.4.6. <i>La filiera decisionale come condizione di solidità.....</i> | 36 |
| 1.4.7. <i>La governance digitale dell'affidamento.....</i> | 38 |
| CAPITOLO 2 - PROGRAMMAZIONE E IMPOSTAZIONE DEL FABBISOGNO..... | 41 |
| 2.1. Programmazione come atto tecnico, non amministrativo..... | 41 |
| 2.1.1. <i>La programmazione come primo atto decisionale.....</i> | 41 |
| 2.1.2. <i>Il programma triennale come struttura tecnica, non come elenco</i> | 42 |
| 2.1.3. <i>La coerenza con il fabbisogno reale.....</i> | 42 |
| 2.1.4. <i>Errori tipici: la programmazione “formale”.....</i> | 43 |
| 2.1.5. <i>Programmare come costruzione del sistema.....</i> | 44 |

| | |
|---|-----------|
| 2.2. Il Documento di Indirizzo alla Progettazione | 45 |
| 2.2.1. <i>La funzione reale del DIP</i> | 45 |
| 2.2.2. <i>Il DIP come atto fondativo</i> | 45 |
| 2.2.3. <i>I contenuti che devono reggere nella gara</i> | 46 |
| 2.2.4. <i>Il DIP come strumento di governo</i> | 47 |
| 2.3. Analisi del contesto e fattibilità reale..... | 47 |
| 2.3.1. <i>La fattibilità come verifica sostanziale, non formale.....</i> | 47 |
| 2.3.2. <i>Il contesto come sistema di vincoli.....</i> | 48 |
| 2.3.3. <i>La costruzione della fattibilità nella fase preliminare</i> | 49 |
| 2.3.4. <i>Il rischio progettuale “latente”</i> | 49 |
| 2.3.5. <i>Dalla conoscenza del contesto al governo del rischio</i> | 50 |
| 2.4. Consultazioni preliminari: costruire la gara prima della gara | 50 |
| 2.4.1. <i>La funzione reale delle consultazioni preliminari</i> | 50 |
| 2.4.2. <i>Quando utilizzarle: non complessità, ma incertezza</i> | 51 |
| 2.4.3. <i>La natura dell’attività: conoscenza, non negoziazione</i> | 53 |
| 2.4.4. <i>Il rapporto con il progetto: verifica di tenuta.....</i> | 54 |
| 2.4.5. <i>Impatto su requisiti e criteri.....</i> | 55 |
| 2.4.6. <i>I rischi: distorsione e deresponsabilizzazione</i> | 56 |
| 2.4.7. <i>Il ruolo del RUP: governare l’informazione.....</i> | 57 |
| 2.4.8. <i>Costruire prima, non correggere dopo</i> | 58 |
| | |
| CAPITOLO 3 - PROGETTAZIONE COME COSTRUZIONE DELLA GARA..... | 60 |
| 3.1. Il progetto come presupposto della gara..... | 60 |
| 3.1.1. <i>Perché “architettura” e non livelli</i> | 60 |
| 3.1.2. <i>Dal PFTE al progetto esecutivo: un sistema, non una successione</i> | 61 |
| 3.1.3. <i>Il progetto come base decisionale della gara</i> | 62 |
| 3.1.4. <i>La progettazione come costruzione del contratto</i> | 62 |
| 3.1.5. <i>L’architettura come condizione di governabilità.....</i> | 63 |
| 3.2. Bim e gestione informativa del progetto | 64 |
| 3.2.1. <i>La gestione informativa come parte della progettazione</i> | 64 |
| 3.2.2. <i>Il quadro normativo: dal principio alla struttura operativa</i> | 64 |
| 3.2.3. <i>Dal progetto al modello: continuità informativa</i> | 65 |
| 3.2.4. <i>Impatto sulla costruzione della gara</i> | 66 |
| 3.2.5. <i>Effetti sull’esecuzione: controllabilità e tracciabilità</i> | 67 |
| 3.2.6. <i>I rischi: formalismo digitale e perdita di controllo</i> | 67 |
| 3.2.7. <i>Il ruolo della stazione appaltante e del RUP</i> | 68 |
| 3.2.8. <i>Il modello come base del risultato</i> | 69 |
| 3.2.9. <i>Il governo del dato tecnico</i> | 70 |
| 3.3. Il PFTE: dove si decide davvero | 71 |
| 3.3.1. <i>Il PFTE come luogo della decisione</i> | 71 |
| 3.3.2. <i>Le alternative progettuali: confronto reale, non formale</i> | 71 |
| 3.3.3. <i>Le scelte irreversibili.....</i> | 72 |
| 3.3.4. <i>Gli impatti sulla gara</i> | 73 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.5. <i>Gli impatti sui costi e sul quadro economico</i> | 73 |
| 3.3.6. <i>Il PFTE come snodo critico del sistema</i> | 74 |
| 3.4. Appalto integrato: quando la gara sostituisce il progetto | 75 |
| 3.4.1. <i>La natura dell'istituto: un'inversione del sistema</i> | 75 |
| 3.4.2. <i>Il ruolo del PFTE: base sufficiente o base critica</i> | 76 |
| 3.4.3. <i>La gara come spazio progettuale</i> | 77 |
| 3.4.4. <i>Il trasferimento del rischio</i> | 78 |
| 3.4.5. <i>Il rapporto con il principio del risultato</i> | 79 |
| 3.4.6. <i>I rischi: ambiguità e contenzioso</i> | 80 |
| 3.4.7. <i>Il ruolo del RUP: presidiare la coerenza</i> | 81 |
| 3.4.8. <i>Non una scorciatoia, ma una scelta</i> | 82 |
| 3.4.9. <i>Quando la gara sostituisce il progetto</i> | 82 |
| 3.5. Contraente generale: delega del sistema o perdita di governo? | 83 |
| 3.5.1. <i>La natura dell'istituto: oltre l'appalto integrato</i> | 83 |
| 3.5.2. <i>Il fondamento normativo: organizzazione e responsabilità</i> | 84 |
| 3.5.3. <i>La gara come selezione di un sistema organizzativo</i> | 85 |
| 3.5.4. <i>Il trasferimento del controllo</i> | 86 |
| 3.5.5. <i>Il rapporto con il principio del risultato</i> | 87 |
| 3.5.6. <i>I rischi: opacità e perdita di tracciabilità</i> | 88 |
| 3.5.7. <i>Il ruolo del RUP: dal governo diretto al controllo del sistema</i> | 89 |
| 3.5.8. <i>Non una semplificazione, ma una trasformazione</i> | 90 |
| 3.5.9. <i>Delega o perdita di governo</i> | 91 |
| 3.6. Il progetto esecutivo: chiusura o apertura? | 92 |
| 3.6.1. <i>Il progetto esecutivo come punto di equilibrio</i> | 92 |
| 3.6.2. <i>Il falso mito del progetto "completo"</i> | 92 |
| 3.6.3. <i>Il progetto come documento tecnico</i> | 93 |
| 3.6.4. <i>Il progetto come base contrattuale</i> | 94 |
| 3.6.5. <i>Chiusura e apertura: un equilibrio necessario</i> | 94 |
| 3.6.6. <i>Il progetto esecutivo come nodo critico del sistema</i> | 95 |
| 3.7. Verifica e validazione del progetto | 96 |
| 3.7.1. <i>Verifica e validazione: due momenti diversi, un unico sistema</i> | 96 |
| 3.7.2. <i>La verifica come processo continuo</i> | 96 |
| 3.7.3. <i>La validazione come atto di assunzione</i> | 97 |
| 3.7.4. <i>Il ruolo del RUP: garante della tenuta del sistema</i> | 98 |
| 3.7.5. <i>Validazione e consegna: un parallelo operativo</i> | 98 |
| 3.7.6. <i>Verifica e validazione come strumenti di governo</i> | 99 |
| 3.8. Errori progettuali che generano contenzioso | 100 |
| 3.8.1. <i>Il contenzioso nasce prima del contratto</i> | 100 |
| 3.8.2. <i>La mancanza di coerenza: il progetto che si contraddice</i> | 100 |
| 3.8.3. <i>L'ambiguità: il progetto che si presta a più interpretazioni</i> | 101 |
| 3.8.4. <i>La sottostima: il progetto che non rappresenta la realtà</i> | 102 |
| 3.8.5. <i>L'incompletezza: il progetto che rinvia le decisioni</i> | 103 |
| 3.8.6. <i>Dall'errore progettuale al contenzioso</i> | 103 |
| 3.8.7. <i>Il progetto come prevenzione del conflitto</i> | 104 |

| | |
|---|-----|
| CAPITOLO 4 - COSTRUZIONE DELLA GARA | 106 |
| 4.1. La gara come sistema di atti | 106 |
| 4.1.1. Perché “sistema” e non insieme di documenti..... | 106 |
| 4.1.2. Il bando: l’apertura del sistema..... | 107 |
| 4.1.3. Il disciplinare: la regola del confronto competitivo..... | 107 |
| 4.1.4. Il capitolato: la traduzione tecnica del contratto..... | 108 |
| 4.1.5. Lo schema di contratto: la formalizzazione del sistema..... | 109 |
| 4.1.6. L’architettura della gara..... | 110 |
| 4.1.7. Il ruolo del RUP nella costruzione del sistema..... | 111 |
| 4.1.8. La gara come sistema governato..... | 112 |
| 4.2. Digitalizzazione del ciclo di affidamento | 112 |
| 4.2.1. Non uno strumento, ma una struttura del sistema..... | 112 |
| 4.2.2. Il ciclo di vita digitale dei contratti..... | 113 |
| 4.2.3. Le piattaforme di approvvigionamento digitale..... | 113 |
| 4.2.4. Il fascicolo virtuale e la tracciabilità..... | 114 |
| 4.2.5. Impatto sulla costruzione della gara..... | 115 |
| 4.2.6. Trasparenza e accesso..... | 115 |
| 4.2.7. I rischi: formalismo digitale e perdita di senso..... | 116 |
| 4.2.8. Il ruolo del RUP: governare il sistema informativo..... | 116 |
| 4.2.9. La gara come sistema informativo..... | 117 |
| 4.2.10. La digitalizzazione come nuova infrastruttura decisionale..... | 118 |
| 4.2.11. Intelligenza artificiale e gara pubblica: supporto istruttorio e responsabilità decisionale..... | 119 |
| 4.3. Specifiche tecniche: prestazioni, neutralità e sostenibilità | 121 |
| 4.3.1. La funzione reale delle specifiche tecniche..... | 121 |
| 4.3.2. Il principio di prestazione: cosa deve essere realizzato..... | 121 |
| 4.3.3. Il principio di neutralità tecnica..... | 123 |
| 4.3.4. Sostenibilità e clausole ambientali..... | 123 |
| 4.3.5. Il rapporto con il capitolato e il contratto..... | 124 |
| 4.3.6. Impatto sulla gara e sulla valutazione delle offerte..... | 125 |
| 4.3.7. I rischi: rigidità e indeterminatezza..... | 126 |
| 4.3.8. Il ruolo del RUP e della progettazione..... | 127 |
| 4.3.9. Costruire il risultato attraverso le specifiche..... | 128 |
| 4.4. Requisiti di partecipazione | 129 |
| 4.4.1. I requisiti come strumento di selezione, non come barriera..... | 129 |
| 4.4.2. Requisiti generali e speciali: funzione e integrazione..... | 129 |
| 4.4.3. Il principio di proporzionalità nella costruzione dei requisiti..... | 130 |
| 4.4.4. Requisiti e progetto: un legame diretto..... | 130 |
| 4.4.5. Errori tipici: i requisiti “difensivi”..... | 131 |
| 4.4.6. Errori tipici: i requisiti distorsivi..... | 132 |
| 4.4.7. I requisiti come strumento di governo della gara..... | 132 |
| 4.4.8. Selezionare, non escludere..... | 133 |
| 4.4.9. Requisiti e tutela sostanziale del mercato..... | 133 |

| | |
|---|-----|
| 4.5. Criteri di aggiudicazione | 134 |
| 4.5.1. L'OEPV come sistema, non come formula..... | 134 |
| 4.5.2. La costruzione dei criteri: dal progetto alla valutazione | 134 |
| 4.5.3. Il rapporto tra criteri e mercato..... | 135 |
| 4.5.4. Commissione e discrezionalità tecnica..... | 135 |
| 4.5.5. Errori tipici nella costruzione dei criteri..... | 136 |
| 4.5.6. I criteri come strumento di governo del risultato | 136 |
| 4.5.7. Valutare per scegliere, non per misurare..... | 137 |
| 4.5.8. Equilibrio economico e tutela della qualità professionale..... | 137 |
| 4.6. Offerta tecnica: come si governa davvero | 139 |
| 4.6.1. L'offerta tecnica non è valutazione, ma traduzione del progetto..... | 139 |
| 4.6.2. Governare l'offerta tecnica: un'attività a monte..... | 140 |
| 4.6.3. Gli indicatori: rendere valutabile ciò che è progettato | 141 |
| 4.6.4. I sub-criteri: articolare la valutazione..... | 142 |
| 4.6.5. I pesi: costruire il risultato prima della gara | 143 |
| 4.6.6. L'equilibrio tra struttura e discrezionalità | 144 |
| 4.6.7. Errori tipici nella gestione dell'offerta tecnica | 145 |
| 4.6.8. Governare l'offerta significa governare la gara | 146 |
| 4.7. Offerta economica e anomalia | 146 |
| 4.7.1. L'offerta economica come parte del sistema, non come chiusura | 146 |
| 4.7.2. La logica dell'anomalia: non esclusione automatica, ma verifica..... | 147 |
| 4.7.3. Le formule economiche: uno strumento delicato..... | 148 |
| 4.7.4. Errori tipici nelle formule | 148 |
| 4.7.5. Le distorsioni del ribasso | 149 |
| 4.7.6. Il rapporto tra offerta economica e progetto..... | 149 |
| 4.7.7. Revisione prezzi ed equilibrio contrattuale | 150 |
| 4.7.8. Il ruolo del RUP e della stazione appaltante | 151 |
| 4.7.9. La gara economicamente instabile | 151 |
| | |
| CAPITOLO 5 - SVOLGIMENTO DELLA PROCEDURA | 153 |
| 5.1. Avvio della gara e pubblicazione | 153 |
| 5.1.1. L'avvio della gara come momento sostanziale | 153 |
| 5.1.2. Gli atti iniziali: coerenza e completezza..... | 154 |
| 5.1.3. La pubblicazione come "test" della gara | 154 |
| 5.1.4. Errori formali che diventano sostanziali..... | 155 |
| 5.1.5. Il ruolo del RUP nella fase di avvio..... | 157 |
| 5.1.6. Avviare la gara significa assumere una responsabilità..... | 158 |
| 5.1.7. La pubblicazione come punto di non ritorno..... | 158 |
| 5.1.8. Esporre il sistema, non solo pubblicare un bando | 159 |
| 5.2. Gestione delle richieste e chiarimenti | 160 |
| 5.2.1. I chiarimenti non come supporto, ma come atti della procedura..... | 160 |
| 5.2.2. Chiarire non significa modificare | 161 |
| 5.2.3. Il chiarimento come "lettura ufficiale" della gara..... | 162 |

| | |
|--|----------------|
| 5.2.4. Effetti sulla par condicio | 163 |
| 5.2.5. Quando il chiarimento rivela una debolezza..... | 164 |
| 5.2.6. Il limite dei chiarimenti: quando serve una rettifica | 165 |
| 5.2.7. Il ruolo del RUP nella gestione dei chiarimenti | 166 |
| 5.2.8. Chiarire è governare | 166 |
| 5.3. Valutazione delle offerte | 167 |
| 5.3.1. La valutazione come momento critico del sistema..... | 167 |
| 5.3.2. La commissione: organo tecnico, non decisionale..... | 168 |
| 5.3.3. Il metodo: applicare un sistema, non costruirlo..... | 169 |
| 5.3.4. La discrezionalità tecnica: spazio necessario, ma delimitato | 170 |
| 5.3.5. La tracciabilità delle valutazioni..... | 171 |
| 5.3.6. Errori tipici nella valutazione | 172 |
| 5.3.7. Il ruolo del RUP e della stazione appaltante | 173 |
| 5.3.8. Valutare significa rendere visibile la qualità della gara | 174 |
| 5.4. Verifica dei requisiti di aggiudicazione | 175 |
| 5.4.1. Dalla valutazione alla verifica: il passaggio decisivo | 175 |
| 5.4.2. Il FVOE: la verifica come sistema..... | 175 |
| 5.4.3. Interoperabilità e automatizzazione delle verifiche | 176 |
| 5.4.4. I controlli: contenuto e profondità..... | 176 |
| 5.4.5. La verifica come momento di conferma, non di correzione..... | 177 |
| 5.4.6. L'aggiudicazione: atto e processo | 178 |
| 5.4.7. L'aggiudicazione efficace e il problema dei malfunzionamenti digitali | 178 |
| 5.4.8. Il ruolo del RUP nella validazione sostanziale..... | 179 |
| 5.4.9. Verificare per decidere | 179 |
| CAPITOLO 6 - EVENTI CRITICI DELLA GARA..... | 181 |
| 6.1. Errori nella documentazione di gara | 181 |
| 6.1.1. L'errore come evento fisiologico del sistema | 181 |
| 6.1.2. Tipologie di errori: dalla forma alla sostanza | 182 |
| 6.1.3. Quando correggere: la rettifica come strumento di continuità..... | 183 |
| 6.1.4. Quando annullare: la rottura del sistema | 184 |
| 6.1.5. Rettifica o annullamento: il criterio decisionale..... | 185 |
| 6.1.6. Il ruolo del RUP: decidere in condizioni di incertezza..... | 186 |
| 6.1.7. Il parallelo con sospensioni e varianti | 187 |
| 6.1.8. Gestire l'errore per salvaguardare il sistema | 188 |
| 6.2. Offerte anomale e gestione del contraddittorio..... | 189 |
| 6.2.1. L'anomalia come momento di verifica, non di sospetto | 189 |
| 6.2.2. La procedura reale: dal sospetto alla verifica | 189 |
| 6.2.3. Il contraddittorio: contenuto e funzione | 190 |
| 6.2.4. La valutazione delle giustificazioni..... | 190 |
| 6.2.5. Congruità del costo del lavoro | 191 |
| 6.2.6. Equilibrio economico e sostenibilità reale..... | 191 |
| 6.2.7. Errori tipici nella gestione del contraddittorio | 192 |

| | |
|--|------------|
| 6.2.8. Il rapporto tra anomalia e progetto..... | 193 |
| 6.2.9. Il ruolo del RUP e della commissione..... | 193 |
| 6.2.10. Verificare per prevenire il contenzioso..... | 194 |
| 6.2.11. L'anomalia come banco di prova del sistema..... | 194 |
| 6.3. Ricorsi e precontenzioso..... | 195 |
| 6.3.1. Il contenzioso come fase del sistema, non come deviazione..... | 195 |
| 6.3.2. Il precontenzioso ANAC: funzione e limiti..... | 196 |
| 6.3.3. Il ricorso al giudice amministrativo..... | 196 |
| 6.3.4. Le cause del contenzioso..... | 197 |
| 6.3.5. La strategia difensiva: costruire prima, difendere dopo..... | 198 |
| 6.3.6. La gestione del contenzioso in corso di gara..... | 199 |
| 6.3.7. Il ruolo del RUP..... | 200 |
| 6.3.8. Difendere la procedura significa averla costruita bene..... | 201 |
| | |
| CAPITOLO 7 - AGGIUDICAZIONE E TRANSIZIONE ALL'ESECUZIONE..... | 202 |
| 7.1. Aggiudicazione e stipula..... | 202 |
| 7.1.1. Il passaggio più sottovalutato dell'intero sistema..... | 202 |
| 7.1.2. L'aggiudicazione come atto che espone il sistema..... | 202 |
| 7.1.3. I controlli finali: verifica della tenuta complessiva..... | 203 |
| 7.1.4. Il fascicolo interoperabile come memoria dell'affidamento..... | 203 |
| 7.1.5. La stipula: dal sistema amministrativo al vincolo contrattuale..... | 204 |
| 7.1.6. Il rischio della "fretta di chiudere"..... | 204 |
| 7.1.7. Il ruolo del RUP nella transizione..... | 205 |
| 7.1.8. Il parallelo con la consegna dei lavori..... | 205 |
| 7.1.9. Dalla gara al contratto: continuità del sistema..... | 206 |
| 7.2. Dalla gara all'esecuzione..... | 206 |
| 7.2.1. Il passaggio reale: dal sistema decisionale al sistema operativo..... | 206 |
| 7.2.2. La coerenza tra progetto, offerta e contratto..... | 207 |
| 7.2.3. Il contratto come punto di sintesi (e di rischio)..... | 209 |
| 7.2.4. L'offerta tecnica in esecuzione: promessa o vincolo?..... | 210 |
| 7.2.5. Gli errori che "esplodono in cantiere"..... | 211 |
| 7.2.6. Il ruolo della direzione lavori: verificare un sistema già costruito..... | 212 |
| 7.2.7. Il ruolo del RUP nella continuità del sistema..... | 213 |
| 7.2.8. Dalla decisione all'azione..... | 214 |
| 7.2.9. Il vero banco di prova del sistema..... | 215 |
| | |
| CAPITOLO 8 - METODO OPERATIVO E DIFENDIBILITÀ..... | 217 |
| 8.1. Scrivere atti di gara difendibili..... | 217 |
| 8.1.1. Difendibilità come criterio di costruzione, non come esito..... | 217 |
| 8.1.2. La regola del caso concreto..... | 218 |
| 8.1.3. La motivazione: rendere visibile la decisione..... | 219 |
| 8.1.4. La tracciabilità: costruire il percorso decisionale..... | 220 |

| | |
|--|------------|
| 8.1.5. Scrivere per chi legge (e per chi giudica) | 222 |
| 8.1.6. Errori tipici nella redazione degli atti | 223 |
| 8.1.7. Il ruolo del RUP nella costruzione della difendibilità | 224 |
| 8.1.8. Difendere significa aver costruito..... | 225 |
| 8.2. Il fascicolo di gara | 226 |
| 8.2.1. Il fascicolo come struttura del procedimento..... | 226 |
| 8.2.2. Struttura minima: non quantità, ma coerenza | 226 |
| 8.2.3. La catena documentale: costruire la sequenza..... | 227 |
| 8.2.4. Il fascicolo come strumento di difendibilità..... | 228 |
| 8.2.5. Il fascicolo digitale interoperabile..... | 228 |
| 8.2.6. Conservazione digitale, tracciabilità e auditabilità..... | 229 |
| 8.2.7. Errori tipici nella gestione del fascicolo..... | 229 |
| 8.2.8. Il ruolo del RUP..... | 230 |
| 8.2.9. Il fascicolo come memoria tecnica del processo decisionale..... | 231 |
| 8.2.10. Continuità informativa tra gara ed esecuzione..... | 231 |
| 8.3. Errori tipici nella fase di affidamento | 232 |
| 8.3.1. L'errore come difetto di metodo, non di norma | 232 |
| 8.3.2. Il formalismo: la correttezza che non produce risultato | 233 |
| 8.3.3. L'omissione: ciò che non viene deciso | 234 |
| 8.3.4. Gli atti non istruiti: decisioni senza percorso..... | 235 |
| 8.3.5. La combinazione degli errori..... | 236 |
| 8.3.6. Gli effetti: dalla gara all'esecuzione..... | 237 |
| 8.3.7. Il ruolo del RUP: presidiare il metodo..... | 238 |
| 8.3.8. Superare l'errore: costruire il sistema | 239 |
| 8.3.9. L'errore come indicatore di qualità | 240 |
| 8.4. Il governo dell'affidamento come responsabilità tecnica..... | 241 |
| 8.4.1. Dal procedimento alla responsabilità | 241 |
| 8.4.2. Il RUP non "gestisce": governa | 242 |
| 8.4.3. Il progettista non "disegna": decide | 242 |
| 8.4.4. La gara non "seleziona": costruisce l'esecuzione..... | 243 |
| 8.4.5. La responsabilità tecnica come filo conduttore | 244 |
| 8.4.6. Il superamento della logica degli adempimenti | 245 |
| 8.4.7. Il rapporto con l'esecuzione..... | 246 |
| 8.4.8. Governare significa assumere il risultato | 247 |
| 8.4.9. Il punto finale: dall'atto al sistema | 247 |
| APPENDICE OPERATIVA..... | 249 |



**Pagine non disponibili
in anteprima**



Eventi critici della gara

6.1. ERRORI NELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA

6.1.1. L'errore come evento fisiologico del sistema

Nella costruzione e nello svolgimento di una procedura di gara, l'errore non può essere considerato un evento eccezionale in senso assoluto. Al contrario, esso si colloca entro una dimensione fisiologica propria dei sistemi complessi, nei quali si intrecciano livelli diversi: la progettazione tecnica, la costruzione degli atti amministrativi, la definizione delle regole operative e la loro traduzione in documenti destinati al mercato. In un contesto di tale articolazione, la possibilità che si generino incoerenze, imprecisioni o vere e proprie lacune documentali non è eliminabile in radice.

Ciò che realmente distingue una procedura solida da una procedura fragile non è, dunque, l'assenza dell'errore, ma la capacità della stazione appaltante di intercettarlo tempestivamente e di gestirlo in modo corretto, coerente e trasparente. In altri termini, la qualità della gara si misura nella tenuta del sistema decisionale di fronte agli scostamenti rispetto alla sua configurazione originaria.

Sotto questo profilo, gli errori nella documentazione di gara assumono una funzione che può essere efficacemente paragonata a quella delle sospensioni o delle varianti nella fase esecutiva del contratto. Non si tratta di semplici anomalie formali, ma di veri e propri momenti critici, nei quali viene messa alla prova la capacità dell'amministrazione di governare il procedimento, mantenendone l'equilibrio tra legalità, efficienza e tutela degli interessi coinvolti.

Il D.Lgs. 36/2023 non offre una casistica puntuale e tipizzata di tutti i possibili errori che possono emergere nella documentazione di gara. Una simile previsione, del resto, sarebbe incompatibile con la varietà concreta delle situazioni. Tuttavia, il Codice fornisce un quadro di riferimento estremamente chiaro attraverso i principi generali che ne costituiscono l'ossatura, in particolare quelli sanciti agli articoli 1, 2 e 3.

L'articolo 1 introduce il principio del risultato, imponendo alla stazione appaltante di orientare l'azione amministrativa al conseguimento dell'obiettivo sostanziale dell'affidamento, evitando che rigidità formali possano compromettere l'effettiva utilità della procedura. L'articolo 2 richiama il principio della fiducia e della responsabilità nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, attribuendo ai soggetti della procedura - e in particolare al RUP - il compito di assumere decisioni motivate e proporzionate anche in presenza di situazioni non perfettamente tipizzate. L'articolo 3, infine, presidia la tutela della concorrenza e della par condicio

tra gli operatori economici, imponendo che ogni intervento correttivo non alteri l'equilibrio competitivo né introduca vantaggi indebiti.

Alla luce di questo quadro, la gestione dell'errore non può essere ridotta a un adempimento meramente formale o a una scelta automatica tra opzioni predefinite. Essa si configura, piuttosto, come una vera e propria decisione di governo della procedura, nella quale la stazione appaltante è chiamata a valutare, caso per caso, la natura dell'errore, il suo impatto sulla partecipazione e sulla formulazione delle offerte, nonché le possibili soluzioni - dalla rettifica alla proroga dei termini, fino all'eventuale riedizione della gara - alla luce dei principi codicistici.

È in questo spazio decisionale, governato più dai principi che da regole rigide, che si misura la maturità amministrativa della stazione appaltante e la sua capacità di condurre la procedura non solo nel rispetto della legge, ma nella direzione del risultato effettivo.

6.1.2. Tipologie di errori: dalla forma alla sostanza

Gli errori che possono emergere nella documentazione di gara si presentano sotto forme molteplici e tra loro anche molto diverse. Tuttavia, ciò che assume rilievo, sotto il profilo giuridico e operativo, non è tanto la loro qualificazione formale, quanto piuttosto l'impatto concreto che essi sono in grado di produrre sull'equilibrio e sulla regolarità della procedura.

Nella prassi, è possibile riconoscere alcune tipologie ricorrenti. Vi sono, anzitutto, le incongruenze tra i diversi documenti di gara - bando, disciplinare, capitolato e schema di contratto - che, anziché costituire un sistema coerente ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. 36/2023, finiscono per offrire indicazioni divergenti agli operatori economici. Accanto a queste si collocano gli errori materiali o i refusi, apparentemente marginali, ma talvolta idonei a generare incertezza interpretativa, specie quando incidono su elementi quantitativi, termini temporali o modalità di presentazione delle offerte.

Non meno rilevanti sono le omissioni di informazioni essenziali, che possono compromettere la completezza del quadro conoscitivo messo a disposizione del mercato, in contrasto con i principi di trasparenza e di accessibilità desumibili dall'art. 1 del Codice. A queste si aggiungono le clausole ambigue o tra loro contraddittorie, che non consentono una lettura univoca della *lex specialis* e rischiano di trasferire sugli operatori un'incertezza che dovrebbe invece essere risolta a monte dall'amministrazione. Infine, si riscontrano ipotesi in cui requisiti di partecipazione o criteri di valutazione risultano non coerenti con il progetto posto a base di gara, alterando il nesso logico tra fabbisogno pubblico e selezione dell'operatore economico, in violazione dei principi di proporzionalità e pertinenza richiamati dall'art. 3.

In questo contesto, anche un errore che si presenta, in apparenza, come meramente formale può produrre effetti sostanziali di rilievo. Esso può incidere sulla stessa possibilità di partecipazione degli operatori economici, restringendo o ampliando indebitamente la platea dei concorrenti; può condizionare la formulazione delle offerte, inducendo interpretazioni divergenti delle regole di gara; può, infine, ri-

flettersi sulla correttezza della fase valutativa, compromettendo la comparabilità delle offerte e, quindi, la legittimità dell'aggiudicazione.

Per questa ragione, la distinzione tra errore formale ed errore sostanziale non può essere operata in astratto, sulla base di una classificazione teorica o nominalistica. Essa deve essere condotta in concreto, alla luce degli effetti che l'errore è idoneo a produrre sul procedimento e, in particolare, sulla tutela della concorrenza e della par condicio tra gli operatori economici, principi cardine dell'ordinamento dei contratti pubblici, espressamente richiamati dagli articoli 1 e 3 del Codice.

È proprio questa valutazione in concreto che consente alla stazione appaltante di individuare la corretta modalità di intervento, mantenendo l'equilibrio tra esigenze di regolarità formale e obiettivo sostanziale del risultato, secondo la logica complessiva che informa il sistema del D.Lgs. 36/2023.

6.1.3. Quando correggere: la rettifica come strumento di continuità

Quando l'errore riscontrato nella documentazione di gara non incide in modo sostanziale sull'equilibrio complessivo della procedura, la stazione appaltante può intervenire mediante lo strumento della rettifica. Si tratta di un istituto di natura correttiva che consente di intervenire sugli atti di gara senza interrompere né azzerare il procedimento, preservandone la continuità e la coerenza.

La rettifica si colloca, dunque, all'interno di quella fisiologia della gara che ammette interventi manutentivi, purché non si traducano in una modifica sostanziale delle regole del confronto competitivo. Essa è da ritenersi legittima quando si limita a chiarire un elemento già presente nella documentazione, rendendone più esplicito il significato; quando corregge un errore materiale o un refuso che non incide sulla struttura dell'offerta; oppure quando integra informazioni non essenziali, che non condizionano né l'accesso alla gara né la formulazione delle offerte.

In queste ipotesi, l'intervento correttivo non solo non altera la par condicio tra gli operatori economici, ma, al contrario, contribuisce a rafforzarla, eliminando margini di ambiguità e assicurando una maggiore leggibilità della *lex specialis*. Tale impostazione è pienamente coerente con i principi generali sanciti dal D.Lgs. 36/2023, in particolare con il principio del risultato di cui all'art. 1 e con quello della tutela della concorrenza e della parità di trattamento richiamato dall'art. 3, che impongono di privilegiare soluzioni capaci di salvaguardare l'effettività della gara senza sacrificare l'equilibrio competitivo.

Ciò non esime, tuttavia, la stazione appaltante da un rigoroso rispetto delle modalità operative con cui la rettifica deve essere gestita. In primo luogo, essa deve intervenire con tempestività, ossia non appena l'errore venga individuato, evitando che il tempo trascorso possa amplificarne gli effetti o generare affidamenti differenziati tra gli operatori. In secondo luogo, la rettifica deve essere portata a conoscenza del mercato con le medesime modalità di pubblicità utilizzate per gli atti originari, in coerenza con quanto previsto dall'art. 27 del Codice in materia di pubblicità legale e trasparenza delle procedure, così da garantire un accesso uniforme alle informazioni.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



APPENDICE OPERATIVA

INDICE DELL'APPENDICE

APPENDICE A – PRONTUARIO NORMATIVO ESSENZIALE

- A.1 — Principi generali (artt. 1-3)
- A.2 — RUP e responsabilità (art. 15 e Allegato I.2)
- A.3 — Programmazione (art. 37 e Allegato I.5)
- A.4 — Progettazione e verifica (artt. 41-42 e Allegato I.7)
- A.5 — Documenti di gara (artt. 82-87)
- A.6 — Specifiche tecniche (art. 79)
- A.7 — Criteri di aggiudicazione (art. 108)
- A.8 — Offerte anomale (art. 110)
- A.9 — Verifica requisiti (art. 99)
- A.10 — Stipula e contratto (art. 18)

APPENDICE B – MODELLI DI IMPOSTAZIONE DELLA GARA

- Modello B1 — Documento di indirizzo alla progettazione (DIP)
- Modello B2 — Check di coerenza progetto / gara
- Modello B3 — Nota istruttoria scelta procedura
- Modello B4 — Nota istruttoria scelta criterio di aggiudicazione
- Modello B5 — Struttura disciplinare di gara
- Modello B6 — Matrice requisiti di partecipazione
- Modello B7 — Matrice criteri-subcriteri-pesi-indicatori

APPENDICE C – MODELLI DI GESTIONE DELLA PROCEDURA

- Modello C1 — Registro chiarimenti
- Modello C2 — Risposta a chiarimenti
- Modello C3 — Provvedimento di rettifica
- Modello C4 — Verbale di gara (amministrativa/tecnica)
- Modello C5 — Scheda di valutazione tecnica
- Modello C6 — Richiesta giustificazioni anomalia
- Modello C7 — Valutazione anomalia

APPENDICE D – VERIFICA E AGGIUDICAZIONE

- Modello D1 — Check-list verifica requisiti
- Modello D2 — Relazione istruttoria di aggiudicazione
- Modello D3 — Check-list pre-stipula
- Modello D4 — Nota di coerenza finale

APPENDICE E – FASCICOLO DI GARA E DIFENDIBILITÀ

- Modello E1 — Indice del fascicolo di gara
- Modello E2 — Check-list catena documentale
- Modello E3 — Schema fascicolo digitale
- Modello E4 — Verifica finale di difendibilità