



DELIBERA N. 268

2 luglio 2025

Oggetto

Istanza presentata dalla Zenith Services Group S.p.A. - Affidamento del servizio di pulizie presso le sedi VF afferenti la Direzione Centrale per la formazione e la Direzione Regionale VVF Lazio nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione Servizi agli immobili - CIG: B65DB0D1AE (Lotto 1 direzione lazio) - CIG: B65DB0C0DB (Lotto 2 direzione centrale per la formazione)- Importo euro: Lotto 1 € 4.474.406,35 - Lotto 2 € 3.486.963,41 - S.A.: Ministero dell'Interno - Dipartimento Vigili del Fuoco - Dir Centr Ris Log e Strum Ufficio IV - Ufficio per gli appalti pubblici in materia di servizi ausiliari e di funzionamento.

UPREC-PRE-0194-2025 - Zenith Services Group S.p.A (FASC. 2025-2310)

Riferimenti normativi

Art. 25, co 2 del d.lgs. 36/2023

Art. 92 del d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto pubblico – Servizi– Scelta del contraente – proroga termine offerte – pubblicità - comunicazione sul sito istituzionale – non sussiste

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 2 luglio 2025



DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 80974 del 29.5.2025, con la quale la ditta Zenith Service Group s.p.a. ha censurato la legittimità della procedura di gara in esame in quanto il termine di scadenza delle offerte sarebbe stato irrispettamente prorogato non seguendo le regole di pubblicità previste dalla legge e indicate nella lex specialis di gara;

VISTO l'avvio dell'istruttoria avvenuto in data 3.6.2025, con nota prot. 82477;

VISTA la documentazione in atti e le memorie prodotte dalle parti;

PRESO ATTO che, passando all'esame delle specifiche doglianze, queste vertono essenzialmente sulle modalità di comunicazione della proroga della scadenza del termine di offerta, fissato originariamente in data 5.5.2025 e accresciuto fino al successivo giorno 15, avvenuta tuttavia solo sul sito istituzionale della stazione appaltante, invece che – a detta dell'istante – in conformità alle previsioni della lex specialis di gara, che avrebbero invece richiesto la comunicazione via PEC o in alternativa mediante avviso attraverso la piattaforma di gara "Acquistinretepa". Viene anche censurata la mancata tempestività della suddetta proroga avvenuta lo stesso giorno della scadenza originaria;

PRESO ATTO preliminarmente che ai sensi della lex specialis si gara – segnatamente l'art. 19 del capitolato d'oneri – veniva sancito a pena di inammissibilità che l'offerta dovesse indicare i seguenti elementi:

" a. ribasso percentuale al netto di Iva e/o di altre imposte e contributi di legge, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti a rischi da interferenze. Verranno prese in considerazione fino a 2 cifre decimali;

b. la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro;

c. la stima dei costi della manodopera. Ai sensi dell'art. 41, comma 14 del Codice i costi della manodopera indicati al paragrafo 4 del presente Capitolato d'Oneri non sono ribassabili. Resta la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente



organizzazione aziendale o da sgravi contributivi che non comportano penalizzazioni per la manodopera.

d. In tal caso, il concorrente è tenuto a fornire le motivazioni a supporto di tale ribasso, al fine di consentire alla Commissione di valutarne la congruità. Le suddette informazioni dovranno essere fornite integrando le indicazioni di cui all'Allegato n. 1 "Dichiarazione aggiuntiva". Resta inteso che, in caso di mancata indicazione anticipata nell'allegato in questione, le informazioni di cui sopra dovranno essere prodotte ove richiesto dalla Stazione Appaltante";

CONSIDERATO che, come rappresentato in istruttoria dall'istante e implicitamente confermato dalla stazione appaltante, al momento della procedura il sistema non permetteva di indicare tutti gli elementi sopra riportati, ma invero consentiva soltanto di indicare il ribasso percentuale offerto, risultando in particolare preclusa l'aggiunta di ulteriori informazioni per effetto della impossibilità materiale di caricamento di ulteriori allegati sulla piattaforma di gara;

RILEVATO inoltre che secondo quanto precisato nella FAQ "D14 Risulta impossibile caricare ulteriore documentazione oltre all'offerta economica generata a sistema

R14 Per la formulazione dell'offerta economica si rinvia alla risposta R13. Eventuali ulteriori chiarimenti della partizione economica dell'offerta saranno richiesti dalla Commissione giudicatrice.";

CONSIDERATO che alla data di scadenza delle offerte (5.5.25) solo sul sito istituzionale della stazione appaltante veniva pubblicato avviso di proroga di tale termine che veniva spostato fino al 15.5.25, ore 14.00, precisando altresì che «Al riguardo, al fine di inserire gli elementi, relativi all'offerta economica, richiesti a pena di esclusione nel Capitolato d'Oneri, è stata creata, per entrambi i lotti, un'apposita casella, denominata "Ulteriore documentazione economica". La modifica sopra citata consentirà agli operatori economici, che abbiano già presentato offerta, di integrarla secondo le richieste del Capitolato d'Oneri» confermando di fatto la rilevata criticità della piattaforma di gara nella sua struttura originale;



CONSIDERATO infine che l'o.e. istante il giorno successivo alla scadenza del termine ha richiesto alla stazione appaltante un'ulteriore proroga dei termini tenuto conto delle previsioni del richiamato art. 19 della lex specialis (che ne sancivano potenzialmente l'esclusione), sul presupposto che la comunicazione del 5 maggio fosse irrualmente avvenuta;

CONSIDERATO infine che la stazione appaltante rigettava detta richiesta di proroga sul presupposto che, stante l'inutilizzabilità della piattaforma e della complessità dell'invio di PEC, in ogni caso la proroga del 5.5.25 e la relativa integrazione dell'offerta sulla piattaforma avrebbe *"dato la possibilità e non l'obbligo alle ditte che avessero già presentato offerta, di integrare la documentazione economica, ferma restando la validità di quanto chiarito nella FAQ 5 del 29.04.2025 in relazione alla domanda:[..]Pertanto, come già chiarito, sarà cura della Commissione giudicatrice richiedere eventuali chiarimenti sulla partizione dell'offerta economica. Preme comunque rappresentare che codesta Ditta, sulla base dei termini precedentemente fissati, qualora si fosse svolta la 1^ seduta pubblica il giorno 5 maggio, avrebbe ricevuto le relative comunicazioni di apertura e chiusura. Rimane infatti onere delle ditte invitate monitorare l'andamento della gara attraverso la consultazione del portale ed attraverso il controllo delle comunicazioni ricevute via mail"* ;

PRESO ATTO di quanto sopra le osservazioni della stazione appaltante non appaiono convincenti. Al riguardo, occorre preliminarmente considerare che fino alla data del 5.5.25, e sulla base di quanto rappresentato in istruttoria, tutte le offerte fossero potenzialmente suscettibili di esclusione in quanto, per le descritte criticità della piattaforma MePA, risolte poi contestualmente alla proroga, non era possibile indicare tutti gli elementi dell'offerta richiesti dalla lex specialis. Inoltre, sulla base di ciò, anche la successiva precisazione contenuta nella FAQ 14 (secondo cui la commissione giudicatrice avrebbe avuto facoltà di ammettere chiarimenti sugli ulteriori elementi dell'offerta), appare quanto meno generica e oggettivamente del tutto inidonea a legittimare la partecipazione: in tal senso anche il rilievo difensivo della stazione appaltante nella memoria secondo cui *"non è previsto alcun provvedimento di esclusione per la impresa Zenith così come per gli altri operatori economici che non hanno integrato la documentazione economica entro il termine di scadenza per la presentazione delle offerte"* appare quanto



meno apodittico. L'evidenza della *lex specialis*, piuttosto, chiaramente esclude l'ammissibilità di offerte non complete, indipendentemente dai chiarimenti postumi che può richiedere la commissione giudicatrice e che, in ogni caso, non possono mai assurgere ad integrazione dell'offerta presentata;

RITENUTO pertanto che, alla luce di quanto sopra osservato, può ritenersi la questione dedotta dall'istante non carente di interesse;

PRESO ATTO che con il primo ordine di rilievi viene eccepita la non tempestività della proroga, si osserva che ancorché il giorno stesso della scadenza, la proroga è stata effettuata nei termini della gara, senza pertanto apportare ingiustificati vantaggi e disparità tra i concorrenti;

RILEVATO invece che per quanto riguarda le modalità attraverso cui la proroga è stata effettuata se ne rileva l'illegittimità. Al riguardo, infatti, secondo la *lex specialis*, segnatamente l'art. 3.1 del capitolato di oneri, veniva previsto innanzitutto che *"sul sito www.consip.it e www.acquistinretepa.it sono pubblicate la documentazione nonché le regole del sistema del Bando Istitutivo al Seguente link: https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/programma_comeFunziona_RegoleSistema.html. La documentazione ufficiale della presente procedura è in formato elettronico, firmato digitalmente e scaricabile dal sito www.acquistinretepa.it nell'area riservata ai soli operatori economici invitati. Nell'area riservata agli invitati presente sul sito Internet www.acquistinretepa.it è disponibile anche la versione elettronica della documentazione non firmata digitalmente. In caso di discordanza tra le due versioni in formato elettronico prevale la versione firmata digitalmente. Eventuali rettifiche alla documentazione saranno rese disponibili secondo le modalità di legge sul sito sopra richiamato. I documenti sono pubblicati in formato elettronico sul sito istituzionale"*. Il successivo art. 3.2 sancisce invece che *"Tutte le comunicazioni e gli scambi di informazioni tra stazione appaltante e operatori economici sono eseguiti in conformità con quanto disposto dal decreto legislativo n. 82/05, tramite le piattaforme di approvvigionamento digitale e, per quanto non previsto dallo stesso, mediante utilizzo del domicilio digitale estratto da uno degli indici di cui agli articoli 6-bis, 6-ter, 6-quater, del decreto legislativo n. 82/05 o, per gli operatori economici transfrontalieri,*



attraverso un indirizzo di servizio elettronico di recapito certificato qualificato ai sensi del Regolamento eIDAS. Le comunicazioni a Sistema sono accessibili nell'area "Comunicazioni". È onere esclusivo dell'operatore economico prenderne visione";

RILEVATO sul punto che la possibilità di pubblicare le proroghe dei termini per la presentazione delle offerte - anche - mediante la pubblicazione sul sito istituzionale è espressamente prevista dall'art. 92 co. 2 del d.lgs 36/2023, ma tuttavia espressamente limitata dalla lettera c) "*nei casi di cui all'articolo 25, comma 2, terzo periodo*" secondo il quale "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti assicurano la partecipazione alla gara anche in caso di comprovato malfunzionamento, pur se temporaneo, delle piattaforme, anche eventualmente disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte per il periodo di tempo necessario a ripristinare il normale funzionamento e la proroga dello stesso per una durata proporzionale alla gravità del malfunzionamento.*", ciò determina - con palmare evidenza - che la pubblicazione della suddetta proroga solo sul sito istituzionale senza accompagnarla con gli altri metodi previsti dalla legge - e nel caso di specie anche assunti nella lex specialis - appare del tutto inidonea ad assicurare la par condicio dei concorrenti. Al riguardo, infatti, appare innegabile l'evidenza della disparità di trattamento tra coloro che avevano presentato l'offerta tempestivamente (ancorché incompleta) come l'istante e quelli che, non avendola ancora presentata, all'ultimo hanno avuto modo di beneficiare della proroga e della correzione delle carenze operative della piattaforma;

RITENUTO altresì che non appare convincente il rilievo difensivo della stazione appaltante secondo cui la lex specialis sanciva comunque la possibilità della pubblicazione della documentazione sul sito istituzionale: questa circostanza, ancorché prevista - ma si deve ritenere in via del tutto residuale - nella lex specialis, non appare in grado di giustificare l'operato della stazione appaltante che, stante l'evidenza del rischio di escludere una pletera di concorrenti per ragioni indipendenti dalla loro responsabilità, non ha posto in essere una condotta tale da assicurare la parità di trattamento e la massima partecipazione;



RITENUTO inoltre che anche Il rilievo difensivo secondo cui l'invio di una PEC ai partecipanti *"avrebbe comportato un aggravio sproporzionato e non sostenibile da parte della stazione appaltante"* non appare giustificato, né dalle criticità poste a fondamento della proroga (sinteticamente rappresentate sia dalle limitazioni della piattaforma, che dal periodo di scadenza dei termini a ridosso di una sequenza di festività che avevano all'uopo attivato plurime richieste di vari oo.aa.), che dagli importi complessivi dei due lotti, che soprattutto dal numero di concorrenti potenzialmente a rischio esclusione;

CONSIDERATO in altri termini che la scrivente Autorità ha espressamente chiarito che *"In presenza di modifiche sostanziali, opera il cd. principio del "contrarius actus", in forza del quale dette modifiche devono avvenire con le stesse forme di pubblicità osservate in precedenza dalla Stazione appaltante per la pubblicazione del bando di gara"* (cfr. delibera 147 del 20.3.2024), e nel caso di specie, sia per le determinanti implementazioni sulla piattaforma MePA, che per la proroga dei termini per le offerte, non pare dubitabile che le modifiche introdotte con la comunicazione del 5.5.2025 abbia tale valenza sostanziale, pare corretto ritenere che nel caso di specie la condotta della stazione appaltante non appare conforme alla disciplina di riferimento in quanto ha violato i principi di parità di trattamento e di massima partecipazione;

Il Consiglio

- Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante in tema di modalità di pubblicazione della proroga del termine di scadenza delle offerte non sia conforme alla disciplina di riferimento ed alla *lex specialis*;
- Invita la stazione appaltante a disporre un'ulteriore proroga del termine di scadenza delle offerte di durata ragionevole, dandone comunicazione nelle modalità previste dalla legge, fatto salvo, in ogni caso, l'esercizio dell'autotutela sull'intera procedura.



Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 9 luglio 2025
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente