



DELIBERA N. 90

11 marzo 2025

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 presentata dalla Prefettura UTG di Caserta - Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per il "Servizio di accoglienza e assistenza in favore di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso i centri ubicati nella provincia di Caserta con capacità ricettiva fino a 50 posti complessivi" -CIG: B46BCF7F36 - Importo a base di gara: euro 11.485.800,00 - S.A.: Prefettura UTG di Caserta.

UPREC/PRE/0048/2025/S/PREC

Riferimenti normativi

Art. 17, comma 4, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Principio unicità dell'offerta – Offerte plurime

Massima

Appalto pubblico – In genere – Bando di gara – Principio unicità offerte – Unica offerta tecnica ed economica – Obbligo – Ratio

Il principio di unicità dell'offerta, che impone agli operatori economici di presentare una sola proposta tecnica e una sola proposta economica, al fine di



conferire all'offerta un contenuto certo ed univoco, è posto a presidio del buon andamento, dell'economicità e della certezza dell'azione amministrativa, per evitare che la stazione appaltante sia costretta a valutare plurime offerte provenienti dal medesimo operatore economico e a tutela della par condicio dei concorrenti, poiché la pluralità delle proposte attribuirebbe all'operatore economico maggiori possibilità di ottenere l'aggiudicazione o comunque di ridurre il rischio di vedersi collocato in posizione deteriore, a scapito dei concorrenti rispettosi della lex di gara che hanno presentato una sola e univoca proposta corrispondente alla prestazione oggetto dell'appalto, alla quale affidare la loro unica ed esclusiva chance di aggiudicazione.

Appalto pubblico – In genere – Unicità offerta – Deroga – Offerte plurime o alternative – Previsione nella lex specialis– Necessità – Sussiste

La possibilità di presentare più proposte contrattuali, compatibili o incompatibili tra loro, deve essere espressamente prevista dalla lex specialis di gara.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 11 marzo 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 23062 del 13 febbraio 2025, con cui la Prefettura UTG di Caserta ha domandato all'Autorità di esprimere un parere sulla correttezza dell'esclusione dalla procedura di gara in oggetto disposta in danno della Diocesi di Teano Calvi, in ragione dell'avvenuta presentazione, da parte del suddetto o.e., di offerte plurime;

VISTO quanto rappresentato, in punto di fatto, dalla Stazione appaltante. In data 30/11/2024, l'operatore economico Diocesi di Teano Calvi inviava la seguente richiesta di chiarimenti: *"Questa Diocesi avrebbe interesse a partecipare alla gara in oggetto presentando due diverse offerte per il LOTTO*



1, una riferita al Cas Casa della Carità San Giuseppe Moscati per n. 16 posti e la seconda per il Cas Casa della Carità Sacro Cuore per n. 48 posti. Si chiede cortesemente conferma". In data 6/12/24 il Rup riscontrava positivamente il quesito, affermando: *"Si perché il vincolo dei 50 posti è per singola struttura"*. Successivamente, l'operatore presentava sulla piattaforma due distinte offerte. Ciascuna offerta presentava un Centro di accoglienza diverso, con un diverso ribasso percentuale. Il Rup procedeva all'esclusione dell'o.e. contestando la pluralità di offerte, anche richiamando una esplicita previsione di esclusione contenuta nel disciplinare di gara al par. 16. A seguito del provvedimento di esclusione, l'operatore economico chiedeva la riammissione in autotutela, sostenendo che le due offerte presentate non possano definirsi né parziali, né plurime, né alternative né tantomeno irregolari, in quanto riferite a due centri distinti. Il Rup riscontrava la richiesta, confermando l'esclusione;

VISTO il quesito di diritto sollevato dalla Prefettura, diretto a stabilire se il provvedimento di esclusione sia legittimo alla luce del chiarimento reso dal RUP e dei principi giurisprudenziali elaborati in tema di unicità dell'offerta. La Prefettura, in particolare, domanda se, qualora le offerte siano effettivamente riferite a due strutture di accoglienza diverse, ognuna con un ribasso percentuale diverso, in ragione del differente personale impiegato, nonché dei servizi resi, possano considerarsi concorrenti tra loro e non alternative l'una all'altra;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 24500 del 14 febbraio 2025;

PRESO ATTO che la Diocesi di Teano Calvi non ha presentato memorie;

VISTA la documentazione versata in atti;

CONSIDERATO che la questione su cui l'Autorità è chiamata a pronunciarsi richiede di svolgere talune brevi considerazioni di carattere generale sul principio di unicità dell'offerta. L'art. 17, comma 4, del d.lgs. 36/2023 stabilisce che "Ogni concorrente può presentare una sola offerta, che è vincolante per il periodo indicato nel bando o nell'invito". Secondo l'indirizzo giurisprudenziale, "Il principio di unicità dell'offerta, che impone agli operatori economici di presentare una sola proposta tecnica e una sola proposta economica, al fine di



conferire all'offerta un contenuto certo ed univoco, è posto a presidio – da un lato – del buon andamento, dell'economicità e della certezza dell'azione amministrativa, per evitare che la stazione appaltante sia costretta a valutare plurime offerte provenienti dal medesimo operatore economico, tra loro incompatibili, e che perciò venga ostacolata nell'attività di individuazione della migliore offerta, e – dall'altro – a tutela della *par condicio* dei concorrenti, poiché la pluralità delle proposte attribuirebbe all'operatore economico maggiori possibilità di ottenere l'aggiudicazione o comunque di ridurre il rischio di vedersi collocato in posizione deteriore, a scapito dei concorrenti fedeli che hanno presentato una sola e univoca proposta corrispondente alla prestazione oggetto dell'appalto, alla quale affidare la loro unica ed esclusiva chance di aggiudicazione. La presentazione di un'unica offerta capace di conseguire l'aggiudicazione, infatti, è il frutto di un'attività di elaborazione nella quale ogni impresa affronta il rischio di una scelta di ordine tecnico, che la stazione appaltante rimette alle imprese del settore, ma che comporta una obiettiva limitazione delle possibilità di vittoria (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. V, 14 settembre 2010, n. 6695; in senso analogo Cons. Stato, Sez. III, 01 aprile 2022, n. 2413)..Alla luce di quanto sopra, dunque, la possibilità di presentare una pluralità di offerte o offerte alternative, comportando l'opportunità di sfruttare una pluralità di opzioni, non potrebbe mai essere accordata o riservata ad una sola impresa concorrente, ma dovrebbe comunque essere garantita a tutte le partecipanti in nome della *par condicio* e, pertanto, prevista e regolata nella *lex specialis* (Cons. Stato 18.12.2020 n. 8146)." (Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2024 n. 4537);

CONSIDERATO, altresì, che di recente la giurisprudenza ha avuto modo di osservare che "affinché possa discorrersi di offerta plurima e/o alternativa, tale da generare dubbi in ordine all'effettivo contenuto della proposta negoziale formulata dal concorrente, occorre che questo rappresenti con la sua offerta due (o più) modalità di esecuzione della prestazione contrattuale, tutte astrattamente realizzabili e non reciprocamente incompatibili (offerta plurima), ovvero due (o più) ipotesi realizzative in conflitto tra loro in quanto l'una tale da escludere necessariamente l'altra (offerta alternativa)." (Cons. Stato, 10 febbraio 2025, n. 1012);



RITENUTO, quindi, che il principio di unicità dell'offerta, dal quale deriva la necessaria esclusione delle offerte plurime e alternative nel significato sopra delineato, risponde all'esigenza di assicurare, per un verso, il buon andamento, l'economicità e la certezza dell'azione amministrativa e, dall'altra, la *par condicio*, riconoscendo a tutti i partecipanti alla gara le medesime possibilità di aggiudicazione. È per tali ragioni che la giurisprudenza ammette una deroga al principio dell'unicità dell'offerta solo in presenza di una clausola espressa contenuta nella *lex specialis*;

CONSIDERATO che, adattando i citati principi al caso di specie, occorre verificare se la *lex specialis* consentisse la presentazione di più offerte economiche, con ribassi percentuali diverse, per l'ipotesi in cui il concorrente disponesse di più unità immobiliari per l'accoglienza dei migranti;

RILEVATO che la procedura di gara in oggetto risulta finalizzata alla selezione di operatori economici con i quali concludere un accordo quadro per l'affidamento del servizio di accoglienza di cittadini stranieri, da ospitare in centri fino a 50 posti nella disponibilità dal concorrente. La graduatoria è stilata in funzione del ribasso percentuale unico offerto dal concorrente sul prezzo pro capite/pro die posto a base di gara per l'accoglienza dei migranti. Nel periodo di validità dell'accordo quadro, fissata in 365 giorni dalla sottoscrizione, la Prefettura si riserva di stipulare appositi contratti di appalto sulla base di effettive necessità segnalate dal Ministero dell'Interno;

RILEVATO che:

- L'art. 13.1 del disciplinare di gara prevede che la domanda di partecipazione alla gara sia redatta sulla base della domanda di partecipazione tipo, messa a disposizione dalla Stazione appaltante. Nel suddetto modello l'operatore economico è tenuto a dichiarare "*di avere la disponibilità di idonei immobili e che gli stessi sono agibili, con idonea destinazione d'uso, in possesso delle prescritte certificazioni igienico-sanitarie, conformi alla vigente normativa in materia urbanistica ed edilizia, nonché a quella in materia di impiantistica, di antinfortunistica, di prevenzione incendi e di sicurezza, tutela della salute, prevenzione e protezione sui luoghi di lavoro per nr. _____ complessivo di posti*" e ad indicare dettagliatamente tutti gli immobili nella propria disponibilità, specificando il Comune, la via, il



- numero dei posti che ciascuno degli immobili consente di ospitare, suddivisi per uomini/donne/minori;
- L'art. 14 del disciplinare di gara stabilisce che: "*L'offerta economica deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: a) il ribasso percentuale che sarà applicato sull'importo a base di gara pro-capite pro-die soggetto a ribasso...*";
 - L'art. 16 del disciplinare di gara prevede l'esclusione del concorrente dalla gara in caso di presentazione di offerte parziali, plurime, condizionate, alternative oppure irregolari, in quanto non rispettano i documenti di gara, ivi comprese le specifiche tecniche, o non congrue;

CONSIDERATO, quindi, che il disciplinare di gara e il modello di domanda di partecipazione richiedevano a ciascun concorrente di dichiarare il numero complessivo di migranti ospitabili, specificandone la distribuzione nelle varie unità immobiliari nella disponibilità del concorrente, e il ribasso percentuale unico offerto sul prezzo pro capite pro-die posto a base di gara;

RITENUTO, alla luce di quanto esaminato, che, per un verso, gli atti di gara consentivano la presentazione di una sola offerta economica (unico ribasso percentuale sul prezzo pro capite pro die), a prescindere dal numero degli immobili offerti; dall'altro, la presentazione di due domande di partecipazione alla gara, ciascuna riferita ad un diverso centro di accoglienza, e di due offerte economiche, con ribassi percentuali diversi, appare configurare l'ipotesi dell'offerta plurima, in quanto prospetta due modalità di esecuzione dell'appalto, ciascuna astrattamente realizzabile e non incompatibile con l'altra (tenuto conto che l'inserimento in graduatoria e, quindi, la successiva stipulazione dei contratti applicativi, avverrebbe in funzione del ribasso offerto);

RITENUTO, pertanto, che l'ammissione della duplice offerta economica presentata dalla Diocesi di Teano Calvi si pone in contrasto con le previsioni della *lex specialis* di gara e viola il fondamentale canone della *par condicio competitorum*, atteso che le motivazioni rappresentate dall'o.e. nella richiesta di riammissione alla gara, ovvero la circostanza che "diverse condizioni (differente numero degli ospiti e diversa articolazione del personale) non possano non portare alla formulazione - per ogni singola diversa procedura -



di un diverso sconto percentuale offerto rispetto al prezzo pro capite/pro die a base di gara”, appaiono, almeno in via astratta, comuni a tutti gli altri partecipanti alla procedura di gara in oggetto, i quali, però, nel rispetto delle prescrizioni del disciplinare di gara, hanno formulato un unico ribasso percentuale;

RITENUTO che non possa condurre a diverse conclusioni il chiarimento reso dal RUP;

CONSIDERATO, invero, che, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, i chiarimenti debbono rispettare “il limite del carattere necessariamente non integrativo né modificativo della disposizione di gara oggetto di interpretazione (limite che deriva dai principi di trasparenza, pubblicità e “par condicio” nelle gare di appalto di matrice comunitaria della regolarità delle procedure di affidamento)”, che impone che “il chiarimento non possa forzare e andare oltre il possibile ambito semantico della clausola secondo uno dei suoi possibili significati” (Cons. Stato, sez. III, 23 novembre 2022, n. 10301, così anche Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2024 n.1793). Nel caso in cui invece al chiarimento sia riconosciuta una portata novativa si deve “dare prevalenza alle clausole della *lex specialis* ed al significato desumibile dal tenore delle stesse, per quello che oggettivamente prescrivono” (Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2021 n. 2260; così anche Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2024 n. 802, che si riferisce allo stesso come “consolidato principio”, rispetto al quale si discosta, Cons. Stato, sez. V, 1 settembre 2023 n. 8127). Il chiarimento reso, pertanto, non avrebbe potuto alterare le condizioni di partecipazione alla gara, desumibili dagli atti approvati dalla Stazione appaltante, consentendo la presentazione di più offerte economiche;

RILEVATO, d’altro canto, che la risposta fornita dal RUP sembra volta a dipanare dubbi sulla possibilità di offrire più immobili la cui capacità ricettiva massima sommata superi il limite di 50 posti, precisandone l’ammissibilità in quanto “il limite di 50 posti è riferito alla singola struttura”, non anche a consentire la presentazione di più offerte economiche, con diversi ribassi percentuali;



Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che la presentazione di due offerte economiche, con ribassi percentuali diversi, riferite ai due centri messi a disposizione dal concorrente Diocesi di Teano Calvi si pone in contrasto con le previsioni della *lex specialis* di gara, che, nel comminare l'esclusione in caso di offerte "plurime", prevedevano la presentazione di un'unica offerta ovvero di un unico ribasso percentuale sul prezzo pro capite pro die, a prescindere dal numero e dalla tipologia di immobili messi a disposizione dal concorrente, e con il fondamentale principio della *par condicio competitorum*, in quanto attribuisce al concorrente maggiori chance di collocarsi in una migliore posizione nella graduatoria. Per tali motivi, si ritiene che il provvedimento di esclusione adottato dalla Stazione appaltante è conforme alle disposizioni della *lex specialis* di gara e ai principi generali della contrattualistica pubblica.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 18 marzo 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente