



DELIBERA N. 234

3 giugno 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 da AS Ingegneria Studio Associato - Procedura aperta per l'affidamento del Servizio di Prestazioni Professionali inerenti la Prevenzione Incendi per l'Azienda Asl Roma 1 Assunzione del ruolo di "Responsabile Tecnico della Sicurezza Antincendio" (RTSA) di cui all'articolo 42 comma b) del D.M. 18 settembre 2002 per le seguenti attività soggette, esercitate dall'Azienda ASL ROMA 1, suddivise in lotti: 1. Complesso ospedaliero Santo Spirito, presidi Oftalmico, Nuovo Regina Margherita e Centro S. Anna 2. Ospedale S. Filippo Neri e Complesso S. Maria della Pietà 3. Presidi territoriali 1° distretto 4. Presidi territoriali 2° e 3° distretto 5. Presidi territoriali 13°, 14° e 15° distretto (con esclusione del S. Maria della Pietà) - CIG: Non assegnato - Importo euro: 1.027.500,00 - S.A.: ASL ROMA1 - Proponente dipartimento tecnico patrimoniale - UOC acquisizione beni e servizi

UPREC/PRE/0164/2025/S/PREC

Riferimenti normativi

Art. 92 d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Sopralluogo – Termine richiesta - Perentorietà



Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 3 giugno 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 63867 del 28 aprile 2025, con cui la Soc. AS Ingegneria Studio Associato ha contestato il diniego opposto dalla Stazione appaltante all'effettuazione del sopralluogo obbligatorio, in ragione della trasmissione della richiesta (24.04.2025) oltre il termine fissato negli atti di gara (14.04.2025);

VISTI i quesiti di diritto sollevati dall'istante, così sintetizzabili:

- 1) Se sia legittima e non contrastante con il principio di tassatività ed effettività delle cause di esclusione, la previsione di un termine, da rispettare a pena di esclusione dalla gara, ai fini della richiesta di appuntamento per l'esecuzione del sopralluogo. Sul punto, l'istante, oltre ad evidenziare che l'art. 92 del Codice non prevede la possibilità di inserire, nei documenti di gara, un siffatto termine perentorio, contesta la non congruità del termine previsto in ragione del termine ultimo fissato per la presentazione delle offerte al 20 maggio 2025. Inoltre, la stazione appaltante avrebbe negato la possibilità di eseguire il sopralluogo solo in ragione della tardività della richiesta pervenuta, senza fornire alcuna motivazione in ordine all'impossibilità di eseguire utilmente il sopralluogo anche successivamente alla scadenza del termine stesso;
- 2) Se sia legittima la previsione del sopralluogo obbligatorio. Infatti, se la S.A. motiva la richiesta dello svolgimento del sopralluogo con la complessità dell'incarico, l'istante, svolgendo l'attività oggetto di appalto dal 2016, ha nel proprio bagaglio personale la più ampia casistica, per cui la necessità del sopralluogo può essere concreta per alcuni O.E. non necessaria per altri; da tanto consegue che il sopralluogo avrebbe dovuto essere previsto come facoltativo e non obbligatorio;



3) Se sia corretta la comunicazione, da parte della Stazione appaltante, della data del sopralluogo con soli 2 giorni di anticipo;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato con nota prot. n. 68346 del 7 maggio 2025;

VISTA la memoria acquisita al prot. n. 70885 del 12 maggio 2025, con cui la Stazione ha rappresentato che l'obbligatorietà della visita dei luoghi si è resa necessaria, oltre che per le motivazioni riportate nella documentazione di gara, anche per la circostanza che molti presidi dell'ASL Roma 1 sono edifici pubblici sottoposti a tutela, di interesse storico culturale, soggetti a tutela ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 e, inoltre, presso le stesse strutture (case della comunità, ospedali delle comunità, centrali operative territoriali e ospedali sicuri) sono in corso interventi di restauro, riqualificazione e manutenzione, finanziati con fondi PNRR e Giubileo 2025; quindi, ogni struttura può presentare aspetti di peculiarità oltre che di complessità, dovute alle richiamate motivazioni. Ha contestato poi che la valutazione in merito alla complessità di un appalto non è rimessa al singolo operatore economico ma che, al contrario, costituisce compito ed onere della Stazione appaltante garantire la *par condicio* ed assicurare che a tutti i partecipanti vengano fornite le stesse informazioni complementari, anche con riferimento a quelle che vengono comunicate durante la visita dei luoghi. Quanto al diniego di effettuazione tardiva del sopralluogo, la Stazione appaltante riferisce che si tratta di scelta legata ad una serie di adempimenti e ritardi – quali la generale riapertura dei termini per il sopralluogo, la nuova calendarizzazione con impegno del personale già impegnato in altre attività, la proroga dei termini per la presentazione di chiarimenti e la probabile proroga generale dei termini per la presentazione delle offerte – che l'accoglimento della richiesta avrebbe comportato;

VISTI gli atti di gara e la documentazione trasmessa;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO che, secondo l'orientamento giurisprudenziale e dell'Autorità, il sopralluogo ha carattere di "*adempimento strumentale a garantire anche il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara; l'obbligo di sopralluogo ha un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per*



consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è infatti funzionale alla migliore valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica' (Cons. st. Sez. V, 19 febbraio 2018 n. 1037). È stato anche sottolineato che l'obbligo per il concorrente di effettuazione di un sopralluogo è finalizzato proprio ad una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi: tale verifica può, dunque, dirsi funzionale anche alla redazione dell'offerta, onde incombe sull'impresa l'onere di effettuare tale sopralluogo con la dovuta diligenza, in modo da poter modulare la propria offerta sulle concrete caratteristiche dei locali (Cons. Stato, VI, 23 giugno 2016 n. 2800; Cons. Stato sez. V 4597/2018; (Cons. Stato, 6 dicembre 2024, n. 9783; Delibera Anac n. 35 del 5 febbraio 2025);

CONSIDERATO che l'orientamento testé citato è coerente con la previsione dell'art. 92 del d.lgs. 36/2023, che rimette alla discrezionalità della Stazione appaltante la decisione relativa alla necessità del sopralluogo, stabilendo che "le stazioni appaltanti, fermi quelli minimi di cui agli articoli 71, 72, 73, 74, 75 e 76, fissano termini per la presentazione delle domande di partecipazione e delle offerte adeguati alla complessità dell'appalto e al tempo necessario alla preparazione delle offerte, tenendo conto del tempo necessario alla visita dei luoghi, ove indispensabile alla formulazione dell'offerta, e di quello per la consultazione sul posto dei documenti di gara e dei relativi allegati". Il bando tipo ANAC n. 1/2023 all'art. 11, prevede l'obbligatorietà del sopralluogo tra le clausole opzionali "previa indicazione delle ragioni che ne hanno determinato l'obbligatorietà";

RILEVATO che, nel caso di specie, il disciplinare, nel prevedere l'obbligatorietà del sopralluogo, precisava che "Il sopralluogo si rende necessario affinché gli Operatori Economici si rendano conto dello stato dei luoghi e delle effettive necessità aziendali al fine di formulare un'offerta adeguata alle esigenze dall'Amministrazione appaltante. La mancata effettuazione del sopralluogo è causa di esclusione dalla procedura di gara. È obbligatorio il sopralluogo per le seguenti strutture: lotto 1: S. Spirito; lotto 2: S. Filippo Neri; lotto 3: via Luzzatti; lotto 4: via Tagliamento; lotto 5: piazza S. Zaccaria Papa. Nel corso dei



sopralluoghi potranno essere chiesti chiarimenti in merito allo stato delle pratiche antincendio di tutti i presidii;

RILEVATO, altresì, che nelle memorie procedurali sopra richiamate la Stazione appaltante ha ulteriormente precisato le ragioni sottese alla richiesta di effettuazione del sopralluogo;

RITENUTO, pertanto, in risposta al quesito n. 2, che rientra nella discrezionalità della Stazione appaltante la previsione dell'obbligatorietà del sopralluogo assistito e che tale scelta, nel caso in esame, per le motivazioni che la sorreggono, non appare sindacabile, in quanto non manifestamente illogica, irragionevole o arbitraria;

CONSIDERATO, quanto al quesito n. 1, che l'Autorità ha già avuto occasione di osservare che *"qualora la Stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia fissato un termine entro il quale effettuare il sopralluogo e tale termine non appaia lesivo della concorrenza in quanto non manifestamente incongruo, la richiesta della visita dei luoghi tardivamente presentata dall'impresa deve ritenersi inammissibile"* (Delibera Anac n. 421 del 18 settembre 2024; Delibera Anac n. 151 del 26 marzo 2024). La calendarizzazione dei sopralluoghi, con la fissazione di un termine entro il quale gli operatori economici possono trasmettere la richiesta di visita assistita dei luoghi, consente infatti alla Stazione appaltante di *i)* organizzare la propria attività in modo da non distogliere i propri dipendenti dalle normali attività per periodi di tempo imprecisati (sul punto cfr. nota illustrativa al bando tipo n. 1/2021), *ii)* distribuire le varie richieste in modo da evitare accavallamenti di giorni ed orari che potrebbero minare la garanzia dell'anonimato (cfr. TAR Ancona, 28 marzo 2025 n. 227); *iii)* consentire agli aspiranti partecipanti di poter inoltrare richieste di chiarimenti e informazioni complementari entro il termine ultimo fissato dal bando di gara;

CONSIDERATO che dello stesso avviso è anche parte della giurisprudenza amministrativa che ha osservato come "il termine per l'effettuazione del sopralluogo ben può essere qualificato dall'ente aggiudicatore come perentorio laddove ciò sia dettato da obiettive ragioni organizzative e dall'esigenza di un ordinato svolgimento della selezione nella fase preliminare" (TAR Lazio, 14 aprile 2025, n. 7218); in presenza di un termine congruo e di una



prescrizione chiara e inequivoca del bando di gara, “spetta all’operatore economico, in ossequio al principio di autoresponsabilità, quale precipitato degli obblighi di buona fede e correttezza, assumere una condotta confacente alla diligenza che viene richiesta a chi riveste una determinata qualifica professionale.” (TAR Sicilia, Catania, 12 dicembre 2023, n. 3738);

RITENUTO, quindi, che, in base ai principi espressi dalla giurisprudenza e dall’Autorità, appare necessario stabilire se il termine fissato dalla Stazione appaltante per la trasmissione della richiesta di sopralluogo possa dirsi, nel caso di specie, congruo e proporzionato;

RILEVATO che:

- Il bando di gara è stato pubblicato in data 2 aprile 2025, con scadenza dei termini per la presentazione delle offerte fissata al 20 maggio 2025;
- Il termine per la richiesta di sopralluogo è fissato al 14 aprile 2025;
- Il termine per le richieste di chiarimenti è fissato al 2 maggio 2025;
- L’istante ha trasmesso la richiesta di sopralluogo in data 24 aprile 2025;

RITENUTO che, nel caso di specie, la scelta di fissare il termine per la richiesta di sopralluogo in una data molto lontana dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte (36 giorni prima) appare affetta da manifesta illogicità e irragionevolezza, non rinvenendosi giustificazione, né di carattere organizzativo né di garanzia di piena consapevolezza dello stato dei luoghi nella formulazione delle offerte, sufficiente a consentire di sacrificare i principi di massima partecipazione e concorrenza, che permeano l’intera disciplina della contrattualistica pubblica. La restrizione della platea dei potenziali partecipanti (risulteranno, infatti, ammessi alla selezione solo coloro che abbiano formulato la richiesta di sopralluogo nei primi dodici giorni dalla pubblicazione del bando di gara) appare sproporzionata e illogica, tenuto conto che la Stazione appaltante ha assegnato n. 48 giorni, dalla pubblicazione del bando, per la presentazione delle offerte;

RITENUTO, altresì, che la data in cui l’istante ha presentato la richiesta di sopralluogo (24 aprile 2025), qualora positivamente evasa dalla Stazione appaltante entro un termine ragionevole, avrebbe assicurato la predisposizione da parte della AS Ingegneria Studio associato di un’offerta



seria e consapevole, tenuto conto, nuovamente, del termine finale per la presentazione delle offerte;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che il termine fissato negli atti di gara per la presentazione delle richieste di sopralluogo e il diniego opposto dalla Stazione appaltante alla richiesta tardivamente presentata dall'istante appaiono affetti da vizi di manifesta illogicità e irragionevolezza.

La Stazione appaltante dovrà, pertanto, consentire all'istante di effettuare il sopralluogo e di presentare un'offerta.

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 17 giugno 2025

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente