

TAR Lazio, Sezione Quarta Ter, Sentenza n. 13829 del 14 luglio 2025

Appalti di servizi – Modifica o accesso all’invio iniziale dell’offerta – Obbligo di ripetere trasmissione e sottoscrivere digitalmente offerta

Pubblicato il 14/07/2025

N. 13829/2025 REG.PROV.COLL.

N. 07524/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 7524 del 2025, proposto dalla (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in (...);

contro

(...) S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in (...);

per l'annullamento

previa sospensione cautelare,

- del provvedimento di esclusione, comunicato in data 29 maggio 2025, dalla

procedura di gara n. (...) per l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto, recupero o smaltimento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, esperita da (...) S.p.A. - LOTTO 11 – CIG (...);

- della nota a firma del Responsabile del procedimento di acquisto datata 12 giugno 2025, recante diniego dell'istanza di annullamento in autotutela dell'esclusione proposta dalla ricorrente;

- degli atti della procedura, con particolare riferimento al Disciplinare, laddove potesse essere interpretato nel senso che ogni accesso alla Piattaforma da parte del concorrente, che sia successivo alla trasmissione dell'offerta, comporti la perdita e/o cancellazione dell'offerta precedentemente trasmessa;

- di ogni altro atto o provvedimento presupposto, conseguente o attuativo, ancorché non conosciuto dalla ricorrente;

nonché per la declaratoria

ai sensi e per gli effetti degli articoli 121 e 122 cod. proc. amm., dell'inefficacia del contratto d'appalto eventualmente stipulato con altro operatore economico;

nonché per la condanna

ai sensi e per gli effetti degli articoli 30, 121, 122 e 124 del cod. proc. amm., al risarcimento del danno ingiusto patito dalla ricorrente in conseguenza dell'illegittimità degli atti e dei provvedimenti impugnati, attraverso la reintegrazione in forma specifica ed il subentro nel contratto d'appalto, e, in subordine, per equivalente, con riserva di determinare l'ammontare del danno nel corso del giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di (...) S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2025 il dott. Valentino Battiloro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi degli art. 60 e 120, comma 5, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente gravame ha ad oggetto il provvedimento con il quale la resistente (...) ha escluso la società ricorrente dalla procedura di gara in epigrafe indicata per la *“mancanza del .pdf autogenerato dell’Offerta tecnica all’interno della relativa busta”* e per la conseguente inesistenza *“di un’Offerta tecnica validamente formulata”*.

2. Espone in fatto la ricorrente di aver rispettato la procedura prescritta dal bando per la presentazione delle offerte (in particolare, in base al paragrafo VIII., lett. b), del Disciplinare di gara, i concorrenti avrebbero dovuto inserire *«a Portale per ciascun Lotto cui si intende partecipare il file pdf autogenerato dal Portale contenente la dichiarazione formulata a video di Offerta Tecnica e i documenti riportati nell’Allegato I “Contenuto Offerta Tecnica e Criteri di Valutazione delle Offerte Tecniche ed Economiche”»*), inviando la busta amministrativa e la busta tecnico-economica alle ore 11:48 del 19 maggio 2025 (entro il termine di presentazione delle offerte, fissato alle ore 12:00 del medesimo giorno), come comprovato dalle pec di conferma in atti allegate.

In seguito, la ricorrente avrebbe fatto ulteriori accessi al Portale di gara al solo scopo di verificare la correttezza della documentazione inviata, senza apportarvi alcuna modifica.

Dopo la comunicazione del gravato provvedimento di esclusione, la ricorrente ha presentato un’istanza di autotutela ai fini della riammissione alla gara, rappresentando all’Amministrazione le circostanze di fatto su evidenziate.

La resistente (...) ha rigettato detta istanza e, nel confermare il precedente provvedimento di esclusione, ha evidenziato che, *“come già verificato in precedenza ed altresì attestato dai log di sistema della Piattaforma acquisti di (...) S.p.A., codesto Operatore economico ha proceduto alla modifica della busta tecnica e conseguente nuovo download del pdf generato in prossimità della scadenza del termine di presentazione delle offerte (n.d.r. dalle 11:57:58 alle 11:58:29 del giorno 19/05/2025); successivamente, e più precisamente alle ore*

12:00:04, ha tentato di effettuare una nuova operazione di modifica/caricamento ricevendo – tuttavia – un alert di errore da parte della Piattaforma trattandosi di operazione richiesta oltre il termine di scadenza di presentazione delle offerte”.

3. Il ricorso è assistito da un’articolata doglianza così rubricata: “1. *Eccesso di potere per travisamento dei fatti, motivazione illogica e violazione dei principi generali del codice dei contratti pubblici - Violazione di legge (articolo 101 Dlg. N. 36/2023) - Erronea e falsa applicazione della disciplina di gara* 2. *Eccesso di potere per difetto di istruttoria - Motivazione postuma e inammissibile* 3. *Erronea e falsa applicazione della disciplina di gara - Violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione –Violazione del principio di risultato - Violazione del principio di massima partecipazione alle gare pubbliche e del principio di affidamento”.*

Il provvedimento di esclusione sarebbe illegittimo perché adottato in violazione dei principi di massima partecipazione nelle gare pubbliche e delle regole che disciplinano il soccorso istruttorio, come enunciate dalla giurisprudenza amministrativa anche nei casi di offerta incompleta e/o non sottoscritta digitalmente nell’ambito delle procedure svolte mediante piattaforme telematiche.

Con riferimento al provvedimento di rigetto dell’istanza di riesame, la ricorrente sostiene che l’Amministrazione, avendo fatto riferimento a circostanze di fatto non menzionate nell’originario provvedimento di esclusione (in particolare, l’indicazione degli accessi al portale effettuati dopo la trasmissione della prima offerta digitalmente firmata), sarebbe incorsa nella violazione di divieto di integrazione postuma della motivazione.

In subordine, la ricorrente lamenta l’illegittimità della *lex specialis*, “*laddove possa essere interpretata nel senso che ogni accesso al Portale successivo alla trasmissione dell’offerta ne determini la cancellazione/perdita”.*

4. La resistente (...), costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, evidenziando che il provvedimento di esclusione sarebbe pienamente conforme alle prescrizioni del bando di gara relative alle modalità di presentazione delle

domande di partecipazione alla procedura concorsuale.

5. All'udienza in camera di consiglio dell'8 luglio 2025, previo avviso alle parti della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è infondato.

7. Occorre premettere che, in base al paragrafo VIII.4 (rubricato "Trasmissione dell'offerta") del Disciplinare di gara, *«Il Concorrente potrà modificare i dati precedentemente trasmessi entro e non oltre la data e ora di scadenza del termine fissato per la presentazione dell'offerta. In tal caso, il Concorrente dovrà procedere nuovamente alle operazioni di trasmissione e di sottoscrizione del file pdf autogenerato secondo le modalità sopra riportate»*.

Dalla piana lettura della disposizione su richiamata si evince che ogni successiva modifica della documentazione trasmessa avrebbe comportato la necessità di ripetere la procedura di invio, con effetti evidentemente novativi dell'offerta già formulata.

Non coglie nel segno la deduzione difensiva in merito alla sostanziale conformità della nuova offerta tecnica con quella in precedenza trasmessa, giacché nel concetto di modifica dei dati precedentemente trasmessi rientra ogni "intervento" sul sistema telematico che comporti una riapertura della procedura con conseguente mutamento dei dati informatici immessi, a prescindere dal loro contenuto sostanziale.

Tale circostanza, del resto, era agevolmente percepibile dalla ricorrente che, nell'effettuare un nuovo accesso alla domanda di partecipazione, ha scaricato il nuovo file .pdf autogenerato dal sistema, avendo pertanto contezza, anche sotto il profilo squisitamente empirico, della necessità di procedere alla sua firma digitale come prescritto dal bando.

Non opera inoltre nella fattispecie l'invocato principio dell'affidamento, in quanto la ricorrente ha posto in essere le menzionate operazioni informatiche successive alla pec di conferma dell'Offerta tecnica originariamente trasmessa, così dando

causa con il suo comportamento alle determinazioni assunte dall'Amministrazione. Rileva piuttosto il principio di autoresponsabilità (nella medesima pec di conferma di cui si discute veniva espressamente ribadito che, in caso di modifiche successive, occorreva seguire la procedura informatica sopraindicata), in base al quale, nella materia in esame, ciascun concorrente sopporta le conseguenze di eventuali errori commessi nella presentazione della propria documentazione; ciò, a *fortiori*, per le gare gestite in forma informatica, la cui partecipazione comporta la necessità di adempiere, con scrupolo e diligenza, alle prescrizioni di bando poste a garanzia di tutti i partecipanti, con la conseguenza che l'inesatto o erroneo utilizzo, *a contrario*, rimane a rischio del partecipante.

È altresì destituita di fondamento la censura relativa alla mancata attivazione del soccorso istruttorio, che, secondo parte ricorrente, sarebbe ammissibile nel caso in cui l'offerta tecnica, presente nel sistema, difetti della sola firma digitale.

In merito, basti evidenziare che in base all'art. 101, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 36/2023, non è ammesso il ricorso a soccorso istruttorio per le omissioni relative alla «*documentazione che compone l'offerta tecnica e l'offerta economica*».

La sottoscrizione digitale dell'offerta tecnica senza dubbio rientra nell'alveo applicativo della disposizione richiamata, trattandosi dell'unico elemento idoneo a conferire giuridica esistenza alla proposta tecnica formulata e ad esprimere la volontà espressa dei soggetti muniti di legale rappresentanza della società.

Come recentemente chiarito da questo Tribunale, “*la mancanza del .pdf autogenerato dell'Offerta tecnica all'interno della relativa busta comporta l'inesistenza di un'Offerta tecnica validamente formulata, infatti, il .pdf autogenerato firmato digitalmente è esso stesso l'offerta*” (in questo senso cfr. TAR Lazio, Sez. III, 23 gennaio 2024, n. 1230 che, decidendo una fattispecie analoga relativa alla mancata trasmissione a (...) del file .pdf autogenerato dell'offerta economica, ha condivisibilmente affermato che il “*file non costituisce un documento meramente riepilogativo dell'offerta presentata dall'operatore economico*”, ma un documento essenziale della stessa).

Ne deriva l'impossibilità di supplire alla mancanza di sottoscrizione dell'offerta mediante il soccorso istruttorio della P.A., perché ciò comporterebbe una lesione della *par condicio* dei concorrenti per effetto della possibilità concessa ad alcuni di sanare una carenza essenziale attinente alla volontà negoziale da manifestare in seno alla procedura nelle sole tassative modalità predeterminate nell'avviso pubblico (cfr. in tal senso T.A.R. Lazio, Sez. III, 4 maggio 2021, n. 5172).

Secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa, invero, in base al principio di “*autoresponsabilità dell'operatore economico, su cui grava l'onere di pronta e tempestiva attivazione delle procedure*”, solo “*in caso di malfunzionamenti del sistema imputabili alla stazione appaltante, per le quali è data prova, si può discutere di soccorso istruttorio*” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2024, n. 7912).

Quanto al provvedimento di rigetto dell'istanza di annullamento del provvedimento di esclusione, è manifestamente infondata la doglianza relativa al difetto di motivazione postuma lamentata da parte ricorrente, avendo l'Amministrazione ribadito e ulteriormente chiarito, sulla base di “*un nuovo controllo circa le azioni intraprese a sistema*” e, dunque, di un nuovo segmento istruttorio sollecitato dalla medesima istante, che sono stati effettuati da quest'ultima plurimi accessi alla domanda conclusisi con il *download* del .pdf generato in prossimità della scadenza del termine di presentazione delle offerte, successivamente non trasmesso e firmato digitalmente.

Venendo infine all'esame della censura relativa alla illegittimità della *lex specialis*, va in primo luogo sottolineato, come messo in evidenza da parte resistente, che la doglianza è espressa in termini assolutamente generici, senza alcun riferimento alle clausole del bando oggetto di impugnativa e alle disposizioni di legge asseritamente violate.

Pur prescindendo da tale assorbente considerazione, nella misura in cui si voglia intendere il motivo di doglianza come riferito alle disposizioni che regolano il sistema di trasmissione delle offerte, il Collegio ritiene che il procedimento

prescritto dal bando sia assolutamente coerente, da un lato, con la necessità di garantire la completezza delle informazioni e la sicura riferibilità delle offerte alle imprese partecipanti, dall'altro, con l'esigenza di preservare la certezza e l'univocità dei dati trasmessi, disponendo a tali fini la "ripetizione" della procedura di partecipazione in caso di modifiche incidenti sul sistema informatico.

8. In conclusione, il ricorso va rigettato, stante l'infondatezza delle censure proposte.

9. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Valerio Bello, Referendario

Valentino Battiloro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Valentino Battiloro

IL PRESIDENTE

Rita Tricarico

IL SEGRETARIO