

TAR Sicilia, Sezione Prima, Sentenza n. 2470 del 11 novembre 2025

Appalti di lavori – Firma digitale dell’offerta da parte di soggetto senza rappresentanza – Soccorso istruttorio –

Inammissibilità – Non può sostituire volontà negoziale mancante

Pubblicato il 11/11/2025

N. 02470 /2025 REG.PROV.COLL.

N. 01760/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.; sul ricorso numero di registro generale 1760 del 2025, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall’avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Libero Consorzio (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consorzio (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del verbale di gara n. 2 del 10/09/2025, comunicato in pari data, nella parte in cui la Commissione di gara ha disposto l'esclusione della società (...) S.R.L. dalla procedura aperta per l'affidamento dei "lavori di manutenzione straordinaria dell'asse di collegamento tra la s.s. 115 in corrispondenza del bivio Borgo Bonsignore e la S.S. 189 in contrada Tumarrano – 3° lotto funzionale" (CIG: (...));
 - del verbale di gara n. 3 del 17/09/2025, nella parte in cui la Commissione di gara ha rigettato l'istanza di riesame in autotutela presentata dalla ricorrente e ha confermato l'esclusione, proponendo l'aggiudicazione in favore del Consorzio (...) Soc. Coop.;
 - della proposta di aggiudicazione in favore del Consorzio (...) Soc. Coop., come risultante dal verbale di gara n. 3 del 17/09/2025;
 - di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresi, per quanto di ragione, il verbale di gara n. 1 del 02/09/2025, la determinazione di approvazione dei verbali di gara e l'eventuale provvedimento di aggiudicazione definitiva, se medio tempore adottato;
- nonché per la declaratoria di inefficacia dell'eventuale contratto stipulato tra l'Amministrazione resistente e la controinteressata, ai sensi degli artt. 121 e 122 c.p.a., con conseguente diritto della ricorrente a subentrare nel contratto medesimo;
- nonché per la condanna in via subordinata, al risarcimento del danno per equivalente monetario, ai sensi degli artt. 30 e 124 c.p.a., per la mancata aggiudicazione e/o per la perdita di chance;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Libero Consorzio (...) e del Consorzio (...)

Società Cooperativa;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso notificato il 29 settembre 2025 e depositato il 2 ottobre successivo, la società ricorrente – premesso di avere partecipato alla procedura di gara indetta dal Libero Consorzio (...) per l'affidamento dei “lavori di manutenzione straordinaria dell'asse di collegamento tra la s.s. 115 in corrispondenza del bivio borgo Bonsignore e la s.s. 189 in contrada Tumarrano – 3° lotto funzionale”, espone che:

- a seguito della verifica sulla documentazione amministrativa della prima classificata, la Stazione Appaltante, con verbale n. 2 del 10/09/2025, rilevava che “il soggetto che ha sottoscritto, con firma digitale, l'offerta economica e tutta la documentazione amministrativa, non coincide con il legale rappresentante e non si evince che lo stesso sottoscrittore abbia poteri di firma”;

- la documentazione risultava infatti sottoscritta dal socio di maggioranza della società, anziché dall'amministratore unico e legale rappresentante, e pertanto, la Commissione attivava la procedura di soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 del D.lgs. 36/2023;

- la società ricorrente forniva i chiarimenti richiesti, specificando che l'erronea sottoscrizione era dovuta a un mero errore materiale nell'utilizzo del dispositivo di firma digitale e produceva un formale atto di ratifica con cui l'amministratore unico ratificava e faceva proprio, con efficacia retroattiva, l'intero operato del socio sottoscrittore.

A seguito della sua esclusione, la società ricorrente ha impugnato gli atti in epigrafe

indicati con i quali la Commissione di gara: ha escluso la ricorrente, ha individuato il Consorzio (...) Soc. Coop. quale nuovo primo classificato, ha rigettato la sua istanza di riesame, confermando le motivazioni dell'esclusione e ha formulato la proposta di aggiudicazione in favore del controinteressato.

La ricorrente deduce in particolare:

- 1) l'errata e formalistica interpretazione dell'istituto del soccorso istruttorio;
- 2) la violazione dei principi consolidati sulla sanabilità del vizio di sottoscrizione nelle procedure telematiche;
- 3) la violazione dei principi di buona fede, correttezza e leale collaborazione;
- 4) il difetto di motivazione in ordine alla riscontrata insanabilità del vizio;
- 5) il contrasto con l'approccio "sostanzialistico" in materia di soccorso istruttorio desumibile dalla prassi amministrativa e dalle deliberazioni ANAC;
- 6) l'omessa considerazione da parte della S.A. delle specifiche caratteristiche delle procedure telematiche (che garantiscono per loro natura la tracciabilità e l'identificazione del soggetto), nonché degli elementi documentali che attesterebbero la provenienza dell'offerta dalla ricorrente;
- 7) la sproporzione della disposta esclusione rispetto alla natura meramente formale del vizio riscontrato;
- 8) la violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, di stretta interpretazione e non suscettibili di estensione analogica, come previsto dall'art. 94 del Codice che commina la nullità delle previsioni della lex specialis recanti cause di esclusione ulteriori rispetto a quelle normativamente previste.

Ha, pertanto, chiesto – previa misura cautelare – l'annullamento degli atti impugnati, con vittoria di spese.

2. – Si sono costituiti il Libero Consorzio (...) e il Consorzio (...) Soc. Coop. i quali hanno depositato memorie e documenti.

3. – Alla camera di consiglio del 21 ottobre 2025 – presenti i difensori delle parti come da verbale – il Presidente del Collegio ha dato avviso della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., e la causa è stata posta in decisione.

4. – Ritene preliminarmente il Collegio di potere definire il giudizio con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm. e adottata in esito alla camera di consiglio per la trattazione delle istanze cautelari, sussistendone tutti i presupposti; possibilità, questa, espressamente indicata dal Presidente del Collegio alla parte presente.

5. – Il presente giudizio ha ad oggetto il provvedimento con il quale la S.A. ha disposto l'esclusione della ricorrente dopo aver verificato che la documentazione amministrativa e l'offerta economica dalla stessa prodotta risultavano sottoscritte da un soggetto non munito dei necessari poteri di rappresentanza della società partecipante; a tale determinazione il seggio di gara perveniva in applicazione della lex specialis che prevedeva che *“nella busta "b", a pena di esclusione... il concorrente dovrà produrre obbligatoriamente, pena l'esclusione, il “modulo di offerta economica”* generato in formato pdf dalla piattaforma telematica, dopo l'inserimento dei dati (nell'allegato - fac-simile offerta economica – viene mostrato lo schema del documento che sarà prodotto dalla piattaforma). L'offerta sopraindicata prodotta dal sistema dovrà essere, a pena di esclusione, sottoscritta con firma digitale dal legale rappresentante e, o persona munita di comprovati poteri di firma, la cui procura sia stata prodotta nella busta a – documentazione amministrativa” (cfr. pag. 12 del disciplinare di gara). La ricorrente insorge avverso il provvedimento di esclusione, sostenendo la possibilità di sanare il descritto originario difetto di sottoscrizione attraverso una ratifica ex post da parte del legale rappresentante.

6. - Il ricorso è infondato.

Risultano in particolare infondate le censure con cui si deduce l'errata interpretazione dell'istituto del soccorso istruttorio (primo motivo), in asserito contrasto con l'approccio "sostanzialistico" in materia di soccorso istruttorio desumibile dalla prassi amministrativa e dalle delibere ANAC (quinto motivo), la violazione dei principi sulla sanabilità del vizio di sottoscrizione nelle procedure telematiche (secondo motivo) e la sproporzione della disposta esclusione rispetto alla natura meramente formale del vizio (settimo motivo).

Alla base delle censure proposte vi è infatti una ricostruzione del soccorso istruttorio in materia di appalti pubblici che non merita di essere condivisa per le ragioni che si andranno ad illustrare.

Come è noto l'istituto del soccorso istruttorio – che obbedisce, per vocazione generale (cfr. art. 6 l. n. 241/1990), ad una fondamentale direttiva antiformalistica che guida l'azione dei soggetti pubblici – ha visto accresciuta la sua centralità nel nuovo Codice dei contratti pubblici il quale, per un verso, vi dedica una autonoma e più articolata disposizione (art. 101) e, per altro verso, ne amplifica l'ambito, la portata e le funzioni, superando, altresì, talune incertezze diffusamente maturate nella prassi operativa (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21/08/2023, n. 7870).

Come statuito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, alla luce dell'art. 101 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 è ora possibile distinguere tra:

“a) soccorso integrativo o complementivo (comma 1, lettera a) dell'art. 101 d.lgs. n. 36 cit., non diffforme dall'art. 83, comma 9), che mira, in termini essenzialmente quantitativi, al recupero di carenze della c.d. documentazione amministrativa necessaria alla partecipazione alla gara (con esplicita esclusione, quindi, della documentazione inerente l'offerta, sia sotto il profilo tecnico che sotto il profilo economico), sempreché non si tratti di documenti bensì non allegati, ma acquisibili direttamente dalla stazione appaltante (in prospettiva, tramite accesso al fascicolo virtuale dell'operatore economico);

b) soccorso sanante (comma 1 lettera b), anche qui non diffforme dall'art. 83, comma 9 del d. lgs. n.

50), che consente, in termini qualitativi, di rimediare ad omissioni, inesattezze od irregolarità della documentazione amministrativa (con il limite della irrecuperabilità di documentazione di incerta imputazione soggettiva, che varrebbe a rimettere in gioco domande inammissibili);

c) soccorso istruttorio in senso stretto (comma 3), che -recuperando gli spazi già progressivamente riconosciuti dalla giurisprudenza alle forme di soccorso c.d. procedimentale -abilita la stazione appaltante (o l'ente concedente) a sollecitare chiarimenti o spiegazioni sui contenuti dell'offerta tecnica e/o dell'offerta economica, finalizzati a consentirne l'esatta acquisizione e a ricercare l'effettiva volontà dell'impresa partecipante, superandone le eventuali ambiguità, a condizione di pervenire ad esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale assunto, e fermo in ogni caso il divieto (strettamente correlato allo stringente vincolo della par condicio) di apportarvi qualunque modifica;

d) soccorso correttivo (comma 4): che, in realtà, a differenza delle altre ipotesi -rispetto alle quali si atteggia, peraltro, a fattispecie di nuovo conio, come tale insuscettibile, almeno in principio, di applicazione retroattiva -prescinde dall'iniziativa e dall'impulso della stazione appaltante o dell'ente concedente (sicché non si tratta, a rigore, di soccorso in senso stretto), abilitando direttamente il concorrente, fino al giorno di apertura delle offerte, alla rettifica di errori che ne inficino materialmente il contenuto, fermo il duplice limite formale del rispetto dell'anonimato e sostanziale della immodificabilità contenutistica” (Cons. Stato, V, 20 febbraio 2025 e 4 giugno 2024, n. 4984, che riprendono la decisione già citata del 21 agosto 2023, n. 7870).

In ragione dell'intervenuta estensione dell'istituto, la medesima giurisprudenza ha sottolineato il rischio di un possibile “conflitto” tra l'applicazione della sanatoria e il principio generale di autoresponsabilità, evidenziando che detto principio è preposto a: (i) sollecitare gli operatori economici, in virtù della loro qualificazione professionale e del correlativo dovere di diligenza, al pieno e puntuale rispetto delle formalità procedurali; (ii) evitare gli aggravii imposti dalla rimessione in termini, nonché possibili forme di abuso dell'istituto, come tali contrarie al criterio di buona fede (Cons. Stato n. 7870/2023 cit.).

Ciò posto il Collegio non ignora il precedente del Consiglio di Stato, citato dalla difesa di parte ricorrente, secondo cui *‘E’ più aderente alla procedura telematica una visione sostanzialistica del problema, poiché le piattaforme telematiche garantiscono la piena tracciabilità dei dati immessi in procedura e della tempistica del relativo trattamento, e di fatto rendono conoscibili tutte le fasi della gara e tutti gli atti che in essa sono confluiti, con piena garanzia di immutabilità, segretezza e inviolabilità delle offerte. Il principio è in linea con il criterio orientativo enunciato dall’ANAC (cfr. delibera n. 265 del 17 marzo 2020), circa l’illegittimità dell’esclusione nei casi in cui, in base alle circostanze concrete, l’offerta risulta con assoluta certezza riconducibile e imputabile a un determinato soggetto o operatore economico. La carenza strutturale dell’atto viene in tal caso superata in considerazione del superiore interesse dell’amministrazione a non escludere un concorrente che è identificabile con assoluta certezza sulla base di altri elementi acquisiti aliunde, nell’ambito della documentazione prodotta (T.A.R. per il Piemonte, Torino, 13 novembre 2023, n. 892)’* (Cons. Stato, Sez. V, 25/02/2025, n. 1620).

Tuttavia osserva che detto arresto si riferisce ad una fattispecie in cui “il complesso della documentazione era effettivamente sottoscritta da entrambi i concorrenti ... tutti gli altri elementi ed adempimenti di gara erano comunque effettuati o riferibili ad entrambi i concorrenti... l’offerta economica... reca la sottoscrizione di entrambi i componenti”; e più in generale la giurisprudenza invocata dalla ricorrente attiene a fattispecie nelle quali non sussistevano dubbi sul corretto utilizzo delle piattaforme di e-procurement e non risultava in radice carente (come nel caso di specie) la firma degli operatori economici coinvolti, avendo questi ultimi semplicemente omesso di apporre una delle molteplici sottoscrizioni digitali richieste (risultando le altre regolarmente apposte).

Nel caso di specie, invece, il legale rappresentante della ricorrente non ha apposto alcuna firma digitale sull’istanza di partecipazione, sulla documentazione amministrativa (compresi il D.G.U.E. ed il contratto di avvalimento, il quale non

risulta pertanto validamente sottoscritto in data certa antecedente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte) e sull'offerta economica, risultando i medesimi documenti tutti indistintamente sottoscritti da un soggetto del tutto privo di poteri di rappresentanza della società (come è incontestato tra le parti).

A fronte della radicale assenza di sottoscrizione del legale rappresentante su ogni documento e dell'inequivoca prescrizione della *lex specialis* che richiedeva espressamente che tutta la documentazione di gara venisse sottoscritta con firma digitale dal legale rappresentante (prescrizione peraltro sanzionata a pena di esclusione), da un lato, non può operare il soccorso istruttorio nei termini prospettati dalla soc. ricorrente né alcuna forma di sanatoria postuma da parte di detto rappresentante, considerato che gli operatori economici partecipanti erano tenuti, in ossequio al principio di autoresponsabilità, a prestare particolare attenzione alla corrispondenza della firma digitale apposta ai file contenenti la documentazione di gara rispetto al soggetto (legale rappresentante) cui la documentazione risultava intestata.

Dall'altro non vi è spazio per configurare la dedotta violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione (ottavo motivo), atteso che, in difetto di sottoscrizione del legale rappresentante, l'offerta della ricorrente risulta affetta da un vizio radicale (non essendo la stessa in nessun modo riferibile all'operatore economico) sicché la misura dell'esclusione, lungi dal risultare sproporzionata rispetto a tale vizio, rinviene il suo fondamento proprio nella norma che esclude l'operatività del soccorso istruttorio per sanare vizi non sanabili dell'offerta.

Né a diversa soluzione può pervenirsi valorizzando gli elementi che, a dire della ricorrente, attesterebbero la provenienza dell'offerta (scheda di registrazione al portale Maggioli; offerta economica con indicazione del legale rappresentante; ricevuta di protocollazione della Provincia) trattandosi all'evidenza di elementi tutti direttamente

discendenti dalla natura telematica della gara per cui è causa e che, come tali, non valgono a superare la riscontrata non riconducibilità dell'offerta presentata al soggetto munito del potere di manifestare all'esterno la volontà dell'operatore economico; donde l'infondatezza anche del sesto motivo.

Piuttosto proprio la natura telematica della gara consente di evidenziare la peculiare diligenza che è richiesta agli operatori economici (e dunque anche alla ricorrente) nella trasmissione degli atti di gara; diligenza che compensa la semplificazione degli oneri partecipativi rappresentata dalla trasmissione dell'offerta esclusivamente in via elettronica, cosicché il rischio tecnico (inerente all'efficace e tempestivo caricamento e trasmissione dei dati) grava sull'utente in ossequio al principio di autoresponsabilità (così da ultimo T.A.R. Toscana, Sez. III, 16 settembre 2025 n. 1490, che richiama Consiglio Stato, Sez. V, 2 ottobre 2024, n. 7812).

Del pari infondata risulta la censura con cui si deduce il difetto di motivazione del provvedimento di esclusione (quarto motivo) che risulta invece supportato da una motivazione che chiaramente indica la discrasia esistente tra il legale rappresentante e il sottoscrittore, e soprattutto la “mancanza originaria di potere di firma”. Tale indicazione è pienamente idonea a rendere intellegibile il percorso logico-giuridico seguito dalla Commissione di gara che ha conseguentemente applicato la richiamata clausola della *lex specialis* da cui discende l'obbligo di sottoscrizione dell'offerta economica con firma digitale da parte del legale rappresentante dell'O.E. (o di persona munita di comprovati poteri di firma, la cui procura avrebbe dovuto essere prodotta nella busta a – documentazione amministrativa).

Quanto alla dedotta violazione dei principi di buona fede, correttezza e leale collaborazione di cui al terzo motivo, è sufficiente osservare che il soccorso procede da una doverosa (da parte della S.A.) assegnazione di un termine entro il quale l'operatore economico può integrare carenze (comma 1, lettera a) dell'art. 101, d. Lgs.

n. 36 cit.) o sanare, cioè rimediare, omissioni, inesattezze od irregolarità (comma 1, lettera b) dell'art. 101 D. Lgs. n. 36 cit.), della documentazione amministrativa necessaria alla partecipazione alla gara, ovvero a chiarire ed illustrare (comma 3), nei termini (e nei limiti) della specifica richiesta, il tenore della propria offerta, e fermo in ogni caso il divieto (strettamente correlato allo stringente vincolo della par condicio) di apportarvi qualunque modifica.

A seguito di tale doverosa attivazione del soccorso istruttorio, la Commissione di gara non ha mai giudicato sanabile il difetto di sottoscrizione dell'offerta economica con firma digitale da parte del legale rappresentante dell'O.E, essendosi limitata, una volta constatata l'apposizione delle firme digitali da parte di un soggetto diverso, ad attivare il soccorso istruttorio al fine di consentire alla medesima società di fornire idonea prova degli eventuali poteri di firma conferiti al sottoscrittore. Pertanto, essendo emerso – all'esito della procedura di soccorso istruttorio – che l'interessato non aveva alcun potere di sottoscrivere la documentazione di gara (per come pacificamente riconosciuto anche da controparte), il Seggio di gara ha conseguentemente disposto l'esclusione della ricorrente.

Pertanto anche sotto tale profilo il provvedimento impugnato resiste alle censure proposte dalla parte ricorrente.

7. – In conclusione, sulla scorta di quanto sopra esposto, il ricorso - in quanto infondato

- deve essere rigettato.

8. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza, sono poste a carico della società ricorrente e si liquidano nella misura quantificata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, che liquida in favore del Libero Consorzio Comunale di Agrigento e del Consorzio Artigiani Romagnolo Società Cooperativa, quantificandole in € 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori, in favore di ciascuna parte. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

Pierluigi Buonomo, Referendario

L'ESTENSORE

Francesco Mulieri

IL PRESIDENTE

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO