

Offerta tecnica e piattaforme telematiche: tra rigore formale e tutela della concorrenza

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 28-8-2025

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.

Rileva piuttosto il principio di autoresponsabilità [...] 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.

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”.

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.

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).

Il procedimento prescritto dal bando è 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.

Guida alla lettura

La sentenza n. 13829/2025 del TAR Lazio affronta il tema, sempre più attuale, della **validità dell'offerta tecnica nelle gare telematiche e dei limiti del soccorso istruttorio alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. n. 36/2023). La decisione ribadisce l'**ineludibilità delle prescrizioni formali previste dalla *lex specialis***, con particolare riferimento alla **necessità della firma digitale del file .pdf autogenerato dal sistema**, quale **elemento costitutivo dell'offerta tecnica**. Il Collegio, richiamando il principio di autoresponsabilità e il divieto di soccorso istruttorio ex art. 101, comma 1, lett. a), **conferma l'esclusione di un operatore economico per la mancata trasmissione dell'offerta validamente sottoscritta**. La pronuncia si inserisce in un consolidato orientamento giurisprudenziale improntato al rigore, ma solleva **interrogativi sulla proporzionalità della sanzione espulsiva in caso di errori formali non sostanziali, riaprendo il dibattito tra formalismo e principio del risultato**.

Il caso sottoposto al giudice amministrativo riguarda l'esclusione della società **Bra Servizi S.r.l.** da una gara indetta da **R.F.I. - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.**, per la mancata trasmissione — nei termini — del file .pdf autogenerato dalla piattaforma e non firmato digitalmente, elemento previsto a pena di esclusione dal disciplinare. Il Collegio rigetta il ricorso e, nel farlo, richiama una giurisprudenza ormai consolidata che afferma:

- **l'essenzialità del file .pdf autogenerato e firmato digitalmente;**
- **l'inammissibilità del soccorso istruttorio per omissioni che incidano sull'offerta tecnica o economica** (art. 101, co. 1, lett. a, D.Lgs. n. 36/2023);
- **la rilevanza del principio di autoresponsabilità del concorrente**, specie nelle procedure telematiche.

Soffermando l'attenzione sui diversi aspetti analizzato dalla pronuncia, si afferma come **il TAR esclude che il file .pdf generato dal sistema sia un mero documento riepilogativo o accessorio**: esso costituisce la **materializzazione informatica dell'offerta, la quale deve essere sottoscritta digitalmente per assumere rilevanza giuridica**. La mancata firma — o l'omessa trasmissione — implica l'**inesistenza dell'offerta tecnica**, in quanto manca la manifestazione della volontà negoziale dell'operatore. Il Collegio richiama a sostegno **TAR Lazio, Sez. III, n. 1230/2024**, che ha qualificato tale .pdf firmato come "l'offerta stessa", e non come semplice contenitore di dati. In tal senso, la sottoscrizione digitale assurge a elemento costitutivo della validità dell'offerta.

Rilevante nella motivazione è - inoltre - il riferimento al **principio di autoresponsabilità**, inteso come **dovere del concorrente di gestire correttamente l'interazione con il sistema telematico secondo quanto previsto dalla *lex specialis***. La società ricorrente, pur avendo inizialmente inviato l'offerta correttamente, ha effettuato **una modifica tecnica pochi minuti prima della scadenza** (ore 11:57:58 su scadenza ore 12:00), generando un nuovo .pdf che **non è stato firmato né trasmesso**. Secondo il TAR, tale comportamento ha comportato la **sostituzione dell'offerta originaria, con conseguente assenza di un'offerta tecnicamente valida**.

L'errore è quindi attribuito interamente alla concorrente, la quale ha disatteso la regola del disciplinare secondo cui ogni modifica successiva comporta **la ripetizione della procedura di firma e trasmissione**.

Infine, il Collegio, richiamando l'**art. 101, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 36/2023**, ribadisce che **non è ammesso alcun soccorso istruttorio** per sanare l'assenza dell'offerta tecnica o della sua sottoscrizione. Il principio trova fondamento nella giurisprudenza costante secondo cui l'attivazione del soccorso in simili casi comporterebbe una **lesione della par condicio** (cfr. TAR Lazio, Sez. III, n. 5172/2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 7912/2024). Il soccorso istruttorio può trovare spazio **solo in caso di errori non sostanziali** o malfunzionamenti imputabili all'Amministrazione, che nel caso di specie **non risultano dimostrati**.

Quanto, poi, alla doglianza relativa a una presunta **integrazione postuma della motivazione**, essa viene respinta. Il TAR chiarisce al riguardo che il rigetto dell'istanza di autotutela costituisce **atto confermativo**, motivato alla luce di **nuove verifiche sollecitate dalla stessa istante** e non esprime una modifica degli elementi fondanti l'esclusione; **non si configura pertanto alcuna violazione dell'art. 21-octies, L. n. 241/1990**, né dei principi del giusto procedimento.

Viene altresì rigettata la doglianza — formulata in modo generico — circa la **supposta irragionevolezza del disciplinare**, nella parte in cui prevede la **necessità di reiterare le operazioni di firma in caso di modifiche successive**. Il TAR osserva che tali previsioni sono **pienamente coerenti** con le esigenze di **certezza, tracciabilità e univocità** dell'offerta nei sistemi digitali, elementi imprescindibili nella gestione informatica delle gare pubbliche.

Così ricostruita la parte motiva della pronuncia, può rilevarsi come essa confermi un'impostazione giurisprudenziale **rigidamente formalistica**, in linea con l'esigenza di garantire la **certezza giuridica e la parità di trattamento**. Tuttavia, non può non evidenziarsi come tale approccio, seppur coerente con il dettato normativo, possa risultare **eccessivamente penalizzante nei casi in cui l'irregolarità**: non incide sulla sostanza dell'offerta; è frutto di un errore materiale o di un uso malaccorto del sistema; sia facilmente sanabile in termini di certezza della volontà negoziale.

La **digitalizzazione delle gare** impone una gestione più attenta del bilanciamento tra rigore formale e **principio del risultato**, sancito oggi all'art. 1 del D.Lgs. n. 36/2023.

L'esclusione del soccorso istruttorio per carenze riguardanti l'offerta tecnica o economica è oggi sancita dalla legge, ma la sua **interpretazione restrittiva** non sempre appare giustificata, soprattutto in assenza di profili lesivi dell'interesse pubblico o della concorrenza. È auspicabile una **riflessione normativa** o una possibile evoluzione giurisprudenziale che, salvaguardando il principio di parità, consenta di sanare **vizi meramente formali** che non intaccano la trasparenza né la sostanza dell'offerta, specialmente nei sistemi automatizzati e digitalizzati.

Publicato 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 Bra Servizi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B637B3BAD6, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Ferraris e Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Milano, piazza Eleonora Duse, 4;

contro

R.F.I. - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Tommaso Di Nitto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Gramsci, 24;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare,

- del provvedimento di esclusione, comunicato in data 29 maggio 2025, dalla procedura di gara n. DAC.104.2025 per l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto, recupero o smaltimento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, esperita da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. - LOTTO 11 - CIG B637B3BAD6;

- 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 R.F.I. - Rete Ferroviaria Italiana 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 R.F.I. ha escluso la società ricorrente dalla procedura di gara in epigrafe indicata per la "*manca*za 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 R.F.I. 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 R.F.I. 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 Dlgs. 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 enucleate 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 R.F.I., 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 sopra indicata), 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 .pdfautogenerato 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 RFI 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