

Gara telematica e firma digitale delle buste: il principio di autoresponsabilità dell'operatore economico nelle procedure di e-procurement

di Antonino Varone

Data di pubblicazione: 8-2-2026

Deve quindi ritenersi che, in base ad una razionale – oltre che conforme a criteri di diligenza e buona fede – ripartizione tra la stazione appaltante ed il concorrente del rischio conseguente alla non corretta applicazione delle regole di funzionamento della piattaforma telematica, non possa che imputarsi al secondo la conseguenza di un comportamento difforme da quelle regole, laddove, come nella specie, la chiarezza sul punto della disciplina di gara consentisse al medesimo di acquisire piena consapevolezza di quelle regole e la mancata osservanza delle stesse sia riconducibile alla sua mancata tempestiva attivazione ai fini della esecuzione dei complessi – specialmente se rapportati al numero di lotti per i quali il medesimo intendeva concorrere – adempimenti richiesti ai fini del perfezionamento delle offerte.

Guida alla lettura

Con la sentenza in commento, il Consiglio di Stato affronta nuovamente il tema delle **modalità di presentazione dell'offerta nelle procedure di gara telematiche**, soffermandosi sul **rapporto tra regole tecniche della piattaforma di e-procurement, favor partecipationis e principio di autoresponsabilità dell'operatore economico**. La decisione si inserisce nel solco di un orientamento giurisprudenziale consolidato, che qualifica le **regole di funzionamento della piattaforma** come **parte integrante della *lex specialis* di gara**, con conseguente **vincolatività per i concorrenti**¹.

La vicenda

La controversia trae origine da una procedura di gara telematica indetta da E.S.T.A.R. per l'affidamento in concessione del servizio bar presso i presidi dell'Azienda USL Toscana centro, gestita mediante la piattaforma regionale Start-Sanità. L'operatore economico appellante non riusciva a completare la procedura di invio dell'offerta entro il termine perentorio, avendo proceduto alla firma digitale del solo archivio compresso (.zip) anziché dei singoli file richiesti, con conseguente applicazione del principio di autoresponsabilità²

Il quadro normativo e regolamentare

Il Collegio ha chiarito che **la disciplina della procedura non si esauriva nel Codice dei contratti pubblici e nel disciplinare, ma comprendeva anche le regole tecniche della piattaforma, espressamente accettate dall'operatore economico**, che concorrono a definire le modalità essenziali di partecipazione alla gara³.

La decisione

Il Consiglio di Stato ha affermato che **la firma digitale dell'archivio .zip non può ritenersi equivalente alla sottoscrizione delle singole buste, poiché la firma digitale garantisce non solo la paternità, ma anche l'integrità e l'immodificabilità dei**

documenti dell'offerta?. È stata inoltre esclusa l'operatività del soccorso istruttorio?.

Conclusioni

La sentenza conferma l'orientamento volto a rafforzare la **certezza delle regole nelle gare telematiche, ribadendo che la digitalizzazione delle procedure accentua l'onere di diligenza in capo agli operatori economici.**

Note

1 Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2021, n. 1818.

2 Cons. Stato, sez. V, 20 gennaio 2020, n. 441.

3 Cons. Stato, sez. III, 2 agosto 2022, n. 6814.

5 Cons. Stato, sez. V, 27 aprile 2020, n. 2655.

6 Cons. Stato, Ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9.

Pubblicato il 27/01/2026

N. 00661/2026REG.PROV.COLL.

N. 07635/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7635 del 2025, proposto dalla

società Fast Eat Italy S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, in relazione alle procedure CIG B6E04E7849, B6E04E8C1C,

B6E04EADC2, B6E04EBE95, B6E04ECF68, rappresentata e difesa dagli

avvocati Mattia Matarazzo e Andrea Reggio D'Aci, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'E.S.T.A.R. - Ente di Supporto Tecnico-Amministrativo Regionale, in

persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'avvocato Fausto Falorni, con domicilio eletto presso lo Studio Grez in

Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18,

per la riforma

della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana n. 1490/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di E.S.T.A.R. - Ente di Supporto Tecnico-Amministrativo Regionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026, il Cons. Ezio Fedullo e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, la società Fast Eat Italy S.r.l. ha impugnato il provvedimento prot. n. 34170 del 7 luglio 2025, con il quale l'Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale della Regione Toscana (E.S.T.A.R.), nell'ambito della gara per l'affidamento in concessione della gestione del servizio bar presso i presidi e distretti dell'Azienda Unità sanitaria locale "Toscana centro", indetta con determinazione direttoriale n. 624 del 13 maggio 2025, ha respinto l'istanza della ricorrente di ammissione alla gara o riapertura dei termini per la presentazione delle offerte.
2. Gli antefatti del provvedimento impugnato, la cui illustrazione è necessaria al fine di comprendere le ragioni della sua adozione ed il contenuto delle doglianze rivolte nei suoi confronti dalla ricorrente, sono riassumibili nei termini che seguono.
 - 2.1. La procedura, articolata in nove lotti, doveva svolgersi "*tramite il*

sistema informatico per le procedure telematiche regione Toscana - Start

Sanità" (così le premesse del disciplinare di gara) e la scadenza del

termine per la presentazione delle offerte era fissata per il giorno 30 giugno

2025 alle ore 15.00 (art. 13 del disciplinare di gara).

2.2. Avendo incontrato difficoltà nel caricamento dell'offerta entro il termine prefissato relativamente ai lotti (nn. 1, 2, 4, 5 e 6) alla cui aggiudicazione la ricorrente era interessata, essa, con istanza del successivo 1° luglio 2025, richiedeva, per il tramite del proprio difensore, di essere rimessa in termini

non avendo - asseritamente - “*senza sua colpa (...) potuto trasmettere la*

sua offerta, ovvero – in subordine – [...] riaprire il termine per la

presentazione delle offerte ai sensi dell'art. 1.1 del disciplinare di gara".

2.2. L'istanza è stata riscontrata dalla stazione appaltante con il

provvedimento impugnato, con il quale essa, premesso che "le verifiche

poste in essere dalla S.A., che ha svolto un controllo sul tracciato in

piattaforma telematica dei Vs. tentativi di caricamento informatico

dell'offerta, hanno condotto ad acquisire dal Gestore le seguenti

informazioni: “Dall’analisi dei Log non sono state riscontrate anomalie di

tipo tecnico. A ridosso della scadenza l'utente ha provato a concludere le

operazioni di sigillo delle buste effettuando sequenze non valide o provando

ad importare la cartella compressa in formato non valido o senza i file

firmati richiesti” (cfr. file “Allegato - Fast eat”, allegato alla presente, nel

quale sono state estratte le attività da Voi svolte sulla piattaforma il giorno

30/06/2025 dalle ore 8:49 alle ore 15:06)", e rilevato che "per le suddette

argomentazioni, nel rispetto del principio di autoresponsabilità del

concorrente, che deve operare in maniera diligente (e nel caso di specie

certo è che l'imminenza del termine di scadenza per la presentazione delle

offerte rispetto ai Vs. tentativi di inserimento dei file sulla piattaforma digitale

non depone in tal senso, anche se non è di per sé determinante), ed anche

e soprattutto a tutela dei principi di imparzialità (*par condicio competitorum*)

e certezza del procedimento", ha respinto la "richiesta di ritenere valida la

Vs. offerta (presentata fuori termine e con modalità operative diverse da

quelle indicate nel Disciplinare di gara)", al pari di quella diretta a "riaprire i

termini per la presentazione delle offerte a causa del “disservizio”

segnalato (fra l'altro con una PEC del 30/06/2025 alle ore 14:49 e quindi

11 minuti prima della scadenza del termine), poiché non è pervenuta alcuna

altra segnalazione in merito ad anomalie emerse nella fase di caricamento

delle offerte da parte di altri concorrenti e, soprattutto, in considerazione

dell'esito delle verifiche poste in essere dal Gestore della piattaforma

telematica di gara, su ns. richiesta, che attesta il buon funzionamento del

sistema nel periodo da Voi segnalato”.

3. La ricorrente quindi, sul presupposto del carattere implicitamente escludente del suddetto provvedimento ed acquisiti in sede di accesso

i *file* di *log* del sistema informatico predisposto per il caricamento delle

offerte, ha formulato in sede introduttiva del giudizio, al fine di ottenerne

l'annullamento, le censure di seguito sintetizzate.

3.1. In primo luogo, essa ha illustrato le modalità di presentazione delle offerte alla luce delle regole tecniche presidianti il funzionamento della piattaforma informatica all'uopo destinata, evidenziando che il relativo processo si componeva ed articolava in due fasi:

- la prima, caratterizzata dal caricamento delle informazioni e degli allegati destinati ad illustrare l'offerta formulata dall'operatore economico per ciascun lotto;
- la seconda, conseguente alla positiva conclusione della prima, caratterizzata dalla generazione da parte del sistema dei

file (con

estensione *.pdf* o *.zip*) delle buste tecniche ed economiche, sulla base dei

dati e degli allegati forniti dal concorrente durante la precedente fase di

caricamento: buste che il concorrente doveva scaricare, firmare

digitalmente e quindi ricaricare nuovamente sul sistema tramite il comando

“importa”, cui conseguiva l’abilitazione del comando “*invio*”.

3.2. La ricorrente quindi, sulla scorta della relazione fornita alla stazione appaltante dal gestore della piattaforma informatica (TeamSystem) e

del *log* messo a disposizione della stessa, ha illustrato le operazioni da

essa compiute il giorno della (tentata) presentazione delle offerte:

- l'operatore economico alle ore 14.54 “esegue con successo la

generazione delle buste da firmare in unico .zip";

- alle ore 14.55 tenta di ricaricare le buste firmate, ma senza riuscirvi,

ottenendo l'esito "fine importazione - 3 click SIGN concluso con anomalie:

busta_eco_1.pdf Nessuna Firma trovata nel file - busta_eco_2.pdf Nessuna

Firma trovata nel file busta_eco_4.pdf Nessuna Firma trovata nel...”.

- successivamente, negli ultimi minuti a disposizione prima della scadenza del termine, effettua ulteriori tentativi di caricamento delle buste firmate, con diverse modalità, ma sempre senza esito positivo.

3.3. La ricorrente a questo punto, premesso che dalla ricostruzione che precede risulterebbe che essa, entro il termine prescritto, aveva proceduto al caricamento delle offerte, seppure non sottoscritte digitalmente, e che, entro il termine suindicato, non era tuttavia riuscita a completare la successiva operazione di sottoscrizione digitale dell'offerta e di re-invio della medesima alla piattaforma, deduceva che la ragione dell'insuccesso della suddetta operazione era rinvenibile nel medesimo

log, laddove, alle

righe 1371, 1430, 1436 e 1442, risultava che tra le ore 14.55.20 e le ore

14.58.40 essa aveva effettuato ben quattro tentativi, tutti falliti per la

motivazione “*Estensione ‘P7M’ non consentita per il caricamento delle*

Buste Firmate", desumendo da ciò che il sistema aveva rifiutato di

accettare il re-envio del *file .zip*, contenente l'offerta, in quanto era stato

sottoscritto in formato *CAdES* (cioè con estensione *.p7m*).

Tale esito, ad avviso della ricorrente, doveva tuttavia ritenersi illegittimo, in quanto, sulla base della giurisprudenza e della pertinente normativa

europea, gli *standards* per l'apposizione della

firma digitale *PAdES* e *CAdES* dovevano considerarsi equipollenti sul piano

del relativo valore legale (all'uopo richiamando, in particolare, T.A.R. Lazio,

25 maggio 2018, n. 5912).

3.4. Deduceva altresì la ricorrente che nemmeno le si sarebbe potuto

opporre che il *file .zip* – il quale è un archivio compresso – non potrebbe

essere firmato tal quale, dovendo essere firmati i singoli *file* contenuti al suo

interno, avendo la giurisprudenza amministrativa chiarito che la firma

digitale di un contenitore informatico, qual è un archivio .zip, è equipollente

alla firma digitale apposta singolarmente su ciascuno dei documenti ivi

contenuti (T.A.R. Puglia - Lecce, 3 maggio 2022, n. 695).

3.5. Infine, allegava la ricorrente che, anche qualora avesse dovuto considerarsi legittimo il rifiuto del sistema di accettare il re-invio

del file .zip contenente la sua offerta, sottoscritto in formato *CAdES*, doveva

ritenersi illegittimo quello della stazione appaltante di ammetterla al

soccorso istruttorio, pur avendo essa provveduto alla tempestiva

trasmisione dell'offerta – seppure non firmata – nella fase di caricamento

lotti, al fine di emendare la mancanza (meramente formale) di

sottoscrizione: soccorso istruttorio peraltro ultroneo, giacché ciascun

operatore economico doveva preventivamente registrarsi alla piattaforma,

fornendo i propri dati identificativi, per cui, a fronte di un'offerta caricata

nella piattaforma, non residiava spazio alcuno per dubitare della riferibilità

dell'offerta stessa al concorrente che l'aveva inserita nella piattaforma

medesima.

3.6. A supporto delle sue deduzioni, la ricorrente allegava la perizia tecnica a firma dell'ing. Riccardo Petelin.

4. La stazione appaltante si costituiva in giudizio e depositava, tra gli altri documenti, la Relazione di TeamSystem, gestore della piattaforma, del 25 agosto 2025, dalla quale si evinceva, tra l'altro, quanto di seguito testualmente si riporta:

- “

Dall'analisi dei log non si riscontrano anomalie nell'operatività del

sistema di e-procurement sul quale si è svolta la procedura";

- "L'Operatore Economico non è riuscito a finalizzare positivamente l'invio

dell'offerta in quanto non ha eseguito correttamente le azioni previste dal

sistema, prontamente segnalate tramite i messaggi di errore forniti dal

sistema stesso";

- "L'Operatore Economico, infatti, in fase di caricamento della

documentazione sulla piattaforma e successivo invio, ha scelto di avvalersi

di una specifica funzionalità di “import massivo” – i.e. una funzionalità che

permette all'Operatore Economico di caricare in una sola volta, tramite un

file compresso, le offerte tecniche ed economiche per tutti i lotti di interesse

– effettuando tuttavia tale operazione in maniera errata, giacché il sistema

in tal caso richiede il caricamento di una cartella compressa all'interno

della quale ogni singolo file deve essere firmato digitalmente (in CADES o

in PADES). Procedura questa non seguita dall'Operatore Economico";

- "A nulla rileva la circostanza che i file caricati avessero l'estensione .P7m,

dal momento che si tratta di una estensione che identifica i file firmati

digitalmente in CADES, pacificamente accettati dal sistema al pari del

PADES".

5. Il ricorso è stato respinto dal T.A.R. con la sentenza (in forma semplificata, siccome pronunciata all'esito della trattazione camerale dell'istanza cautelare della ricorrente) n. 1490 del 16 settembre 2025.

5.1. La tessitura motivazionale della suddetta sentenza si sviluppa nei seguenti passaggi argomentativi:

- “

la mancata presentazione dell'offerta non è derivata da un

malfunzionamento del sistema - sul quale la parte ha potuto pacificamente

operare sino allo scadere del termine - ma da un errore nella procedura di

caricamento delle buste, che è riconducibile all'autoresponsabilità della

ricorrente";

- "Nella relazione redatta dal gestore della piattaforma, TeamSystem, non

contestata dalla società istante, si specifica infatti che l'operatore

economico “non ha eseguito correttamente le azioni previste dal sistema,

prontamente segnalate tramite i messaggi di errore forniti dal sistema

stesso”, scegliendo “di avvalersi di una specifica funzionalità di “import

massivo"- i.e. una funzionalità che permette all'Operatore Economico di

caricare in una sola volta, tramite un file compresso, le offerte tecniche ed

economiche per tutti i lotti di interesse - effettuando tuttavia tale operazione

in maniera errata, giacché il sistema in tal caso richiede il caricamento di

una cartella compressa all'interno della quale ogni singolo file deve essere

firmato digitalmente (in CADES o in PADES)";

- "Spettava dunque alla società istante informarsi, servendosi dei manuali

d'uso e delle guide all'utilizzo del sistema (che sono stati solo

genericamente impugnati nel ricorso), sulle corrette regole da seguire per

operare sulla piattaforma, come puntualmente indicato nel disciplinare, non

potendo ricadere sull'amministrazione le conseguenze della

sua negligenza";

- "Il Collegio ritiene altresì che non possa considerarsi "equipollente" alla

firma digitale il pregresso accreditamento del legale rappresentante della

società sulla piattaforma telematica da utilizzarsi per l'inoltro dell'offerta.

Ciò non è infatti in grado di sopperire all'assenza della firma digitale, che -

come noto - garantisce l'integrità, l'autenticità e il non ripudio del

documento informatico, offrendo la certezza legale che il medesimo non è

stato successivamente sottoposto a modifiche o alterazioni, e

assicurandone la provenienza da chi ne è indicato come autore (così TAR

Lazio, sez. II quater, 31.03.2025, n. 6405). Inoltre, non essendosi

completata la procedura di caricamento dell'offerta, non si può dar seguito

a quell'orientamento sostanzialista che mira a ritenere ammissibile

un'offerta non sottoscritta, quando ne risulta certa la paternità, proprio in

quanto nel caso di specie non è pervenuta alcuna offerta”;

- “*A fronte della dimostrata insussistenza di malfunzionamenti nel sistema,*

la società ricorrente non ha dunque fornito la prova di aver diligentemente

operato sulla piattaforma. Al riguardo, era necessario seguire i manuali di

funzionamento della procedura e adoperarsi in tempo congruo per caricare

l'offerta per i cinque lotti cui intendeva partecipare";

- “*gli operatori erano stati specificamente avvertiti nel disciplinare che “Le*

operazioni di inserimento sulla Piattaforma di tutta la documentazione

richiesta rimangono ad esclusivo rischio del concorrente. Si invitano

pertanto i concorrenti ad avviare tali attività con congruo anticipo rispetto

alla scadenza prevista onde evitare la non completa e quindi mancata

trasmissione dell'offerta entro il termine previsto” (art. 13 del disciplinare);

- “*Nel caso di specie, reputa il Collegio che l'operatore non abbia operato*

con la richiesta diligenza. In particolare, risulta dalla perizia depositata da

parte ricorrente che l'utente si è collegato una prima volta alle 8:49 del 30

giugno 2025 apprendo la procedura relativa alla presentazione dell'offerta,

senza tuttavia completarla ed eseguendo un logout circa dieci minuti dopo.

Emerge inoltre che le attività di caricamento degli allegati per la

partecipazione ai cinque lotti sono iniziate soltanto alle 13:01, ossia due ore

prima della scadenza fissata nel disciplinare. La società ricorrente deduce

che il sistema informatico il giorno 30 giugno 2025 funzionava con estrema

lentezza, tanto da averla obbligata a rivolgersi ripetutamente al servizio

assistenza, sebbene tale circostanza non sia stata dimostrata, non

sussistendo in atti la prova di tali plurimi contatti, ad eccezione di tre contatti

telefonici successivi alla scadenza del termine, documentati dal gestore

della piattaforma (doc. 18 di parte resistente) e della segnalazione a Estar

delle difficoltà di caricamento dell'offerta avvenuta alle ore 14:49, ossia

solo undici minuti prima dell'orario di scadenza (doc. 3 di parte ricorrente).

L'operatore ha poi riferito di aver eseguito con successo la generazione

delle buste da firmare in un'unica cartella .zip soltanto alle 14:54, ossia

solo sei minuti prima della scadenza del termine. Peraltro, il sistema non

risultava sconosciuto alla ricorrente, che ha affermato di essere già in

precedenza registrata sulla piattaforma, avendo partecipato a gare

pregresse indette da Estar”.

6. Avverso la sentenza suindicata muove le sue critiche, con i motivi formulati con l'appello in esame, l'originaria ricorrente: critiche di cui deve subito illustrarsi sinteticamente il contenuto.

6.1. In primo luogo, la ricorrente deduce che la suddetta sentenza è affetta da una imprecisione laddove, al punto 8 della motivazione, si afferma che sarebbe pacifico che “

nessuna offerta completa da parte della ricorrente è

mai pervenuta ad Estar mediante la piattaforma digitale": osserva in senso

contrario la ricorrente che in realtà la sua offerta contenuta

nel file .zip firmato digitalmente con estensione .p7m è regolarmente

pervenuta sulla piattaforma di E.S.T.A.R. (ed è allo stato ivi presente), ma è

stato semmai bloccato l'ultimo passaggio di validazione della stessa ai fini

della sua ammissione alla gara.

6.2. Osserva quindi la ricorrente che il T.A.R. non ha indicato quale specifica regola tecnica desumibile dai manuali operativi messi a disposizione da E.S.T.A.R. deponesse nel senso - indicato da TeamSystem nella sua relazione tecnica - di imporre ai concorrenti la firma di

ciascun *file .pdf* contenuto in un archivio *.zip* anche laddove quest'ultimo

fosse stato firmato digitalmente.

6.3. Allega la ricorrente che le regole tecniche di utilizzo della piattaforma di E.S.T.A.R. andavano comunque interpretate in modo conforme ai principi di massima partecipazione e di tassatività delle cause di esclusione sanciti dal Codice dei contratti pubblici, con conseguente ammissione alla gara della sua offerta, la quale era stata sottoscritta digitalmente apponendo la firma digitale (nel caso di specie con estensione

.p7m)

sull'archivio *.zip* contenente il relativo *file .pdf*.

6.4. Lamenta quindi la ricorrente che il T.A.R. non ha nemmeno considerato che le regole tecniche di E.S.T.A.R., ove interpretabili e/o applicabili nel senso automaticamente escludente indicato dal suo gestore TeamSystem, si esponevano a fondati rilievi di invalidità alla luce del principio di tassatività delle cause di esclusione, attesa l'oggettiva inutilità di pretendere la firma digitale di ciascun

file pdf contenuto nell'archivio *.zip*,

stanti la indiscutibile equivalenza tecnica tra un file .zip firmato digitalmente

ed un *file .zip* non firmato digitalmente, ma contenente a propria volta i

singoli *file* firmati digitalmente, e la natura oggettivamente sproporzionata

del relativo effetto escludente.

6.5. L'insostenibilità dell'interpretazione delle regole tecniche suggerita da TeamSystem nella sua relazione – e sulla quale il T.A.R. si è appiattito – si desumerebbe, ad avviso della ricorrente, anche dal fatto che il sistema di identificazione ed accesso digitale alla piattaforma rafforzava la certezza della paternità della sua offerta, già perfezionata grazie alla relativa sottoscrizione digitale derivata dalla firma digitale apposta con

estensione *.p7m* al file *.zip* firmato in cui il relativo file *.pdf* era contenuto.

6.6. Aggiunge la ricorrente che, sebbene essa abbia provveduto alla impugnazione, con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, anche dei manuali d'uso che accedevano al disciplinare, la relativa invalidità (

sub

specie di nullità) sarebbe comunque rilevabile d'ufficio.

6.7. La ricorrente contesta anche l'affermazione del T.A.R. secondo cui essa non si sarebbe conformata al canone di diligenza, deducendo in senso contrario che la stessa TeamSystem nella sua relazione ha dato atto che il primo accesso da parte sua alla piattaforma è stato eseguito alle ore 8.49 del giorno 30 giugno 2025, dunque quasi 7 ore prima del termine di scadenza delle ore 15,00 della medesima giornata.

6.8. Inoltre, allega la ricorrente che, a differenza di quanto affermato dal T.A.R., il tentativo di “

caricamento degli allegati" da parte della stessa,

avvenuto alle ore 13.01 del giorno 30 giugno 2025, ossia due ore prima

della scadenza del termine, non può affatto considerarsi intempestivo,

collocandosi esso alla fine del processo di identificazione del partecipante,

di generazione delle buste e caricamento nelle stesse dei documenti e

dell'offerta firmata digitalmente, avendo il giudice di primo grado omesso di

considerare che l'operazione finale di “*caricamento degli allegati*”, come

impropriamente qualificata in sentenza, è in realtà solo l'operazione

conclusiva di perfezionamento della presentazione dell'offerta, che richiede

pochi minuti.

7. Si oppone all'accoglimento dell'appello E.S.T.A.R., argomentando – anche attraverso il richiamo alle deduzioni difensive sviluppate in primo grado – nel senso della infondatezza dei motivi di ricorso.
8. In occasione della camera di consiglio del 16 ottobre 2025, dedicata alla trattazione dell'istanza cautelare della appellante, il Presidente del Collegio, sull'accordo delle parti, ha disposto l'abbinamento al merito della stessa e fissato a tal fine l'udienza pubblica alla data odierna, altresì preavvisando le parti,

ex art. 73 c.p.a., circa la parziale novità dei motivi di

appello rispetto a quelli proposti in primo grado.

9. Infine, all'esito dell'odierna udienza di discussione, in vista della quale le parti hanno svolto le loro deduzioni difensive anche in ordine alla questione alle stesse sottoposta in camera di consiglio, il ricorso è stato trattenuto dal Collegio per la decisione di merito.

DIRITTO

1. La controversia ha ad oggetto la legittimità della decisione della stazione appaltante di non accogliere l'istanza della ricorrente – la quale non era riuscita a finalizzare, entro il previsto termine decadenziale, la presentazione dell'offerta relativamente ai lotti della gara per l'affidamento in concessione della gestione del servizio bar presso i presidi e distretti dell'Azienda Unità sanitaria locale "Toscana centro" indetta da E.S.T.A.R. alla cui aggiudicazione era interessata – di ammissione alla medesima gara o di riapertura del termine per la presentazione dell'offerta: decisione

motivata con il mancato rispetto da parte della medesima ricorrente della

procedura prevista dalla *lex specialis* – integrata dalle regole tecniche di

funzionamento della piattaforma telematica all'uopo utilizzata – ai fini della

sottomissione dell'offerta.

1.1. La stazione appaltante infatti, con il provvedimento impugnato, oltre ad escludere – sulla scorta dei dati forniti da TeamSystem, gestore della piattaforma informatica utilizzata per lo svolgimento della gara – la sussistenza dei malfunzionamenti lamentati dalla ricorrente con la suddetta istanza (anche alla luce del fatto che nessuna anomalia era stata segnalata dagli altri partecipanti), ha rilevato che “

a ridosso della scadenza l'utente

ha provato a concludere le operazioni di sigillo delle buste effettuando

sequenze non valide o provando ad importare la cartella compressa in

formato non valido o senza i file firmati richiesti”.

1.2. Con il medesimo provvedimento, la stazione appaltante ha posto l'accento sulla mancata osservanza da parte della ricorrente del dovere di

diligenza ascrivibile ai concorrenti (avendo essa posto in essere i “*tentativi*

di inserimento dei file sulla piattaforma digitale” nella “imminenza del

termine di scadenza per la presentazione delle offerte", nonostante l'art.

13 del disciplinare di gara raccomandasse agli operatori economici di

“avviare tali attività con congruo anticipo rispetto alla scadenza prevista

onde evitare la non completa e quindi mancata trasmissione dell'offerta

entro il termine previsto").

1.3. Più in dettaglio, dalla lettura del provvedimento suindicato – integrata

dall'analisi del file *log* allegato alla relazione di TeamSystem – si evince

che “*a ridosso della scadenza l’utente ha provato a concludere le*

operazioni di sigillo delle buste effettuando sequenze non valide o provando

ad importare la cartella compressa in formato non valido o senza i file

firmati richiesti": invero, il menzionato *file log* riporta, nell'arco temporale

14.55 – 15.00 (corrispondente quest'ultimo al termine fissato dalla *lex*

specialis per la presentazione delle offerte), plurimi messaggi con i quali il

sistema, ai tentativi di caricamento dell'offerta effettuati dalla concorrente,

rispondeva alternativamente “*Estensione ‘P7M’ non consentita per il*

caricamento delle Buste Firmate” e “Busta_eco_1.pdfNessuna Firma

trovata nel file” (quest’ultimo messaggio è ripetuto per tutti i lotti per i quali

la ricorrente intendeva partecipare).

2. Dovendo ritenersi che la ragione del rifiuto dell'offerta della ricorrente da parte del sistema sia duplice – dipendendo da un lato dalla sottoscrizione

della cartella in un formato (.p7m) non accettato dal sistema, dall'altro dalla

mancanza di sottoscrizione digitale dei singoli *file pdf* contenuti nella

medesima cartella – ritiene preliminarmente il Collegio che sia sufficiente

una di esse a giustificare - sia in punto di fatto, sia, eventualmente, in punto

di diritto - l'esito negativo della procedura di caricamento dell'offerta: ciò

che consente di prescindere dalla incongruenza della prima ragione del

rifiuto, connessa alla sottoscrizione della cartella in formato *.p7m*, con

l'affermazione del gestore della piattaforma, secondo cui “*a nulla rileva la*

circostanza che i file caricati avessero l'estensione .P7m, dal momento che

si tratta di una estensione che identifica i file firmati digitalmente in CADES,

pacificamente accettati dal sistema al pari del PADES”.

3. Deve altresì subito osservarsi, anche al fine di esporre la definitiva posizione del Collegio in ordine alla questione sottoposta in sede di camera di consiglio al contraddittorio delle parti, che, sebbene il nucleo delle censure formulate con il ricorso introduttivo del giudizio attenesse alla

equivalenza della firma digitale in formato CADES – che, secondo la citata

relazione, viene identificata con l'estensione *.p7m* – a quella in

formato *PADES*, non può ritenersi l'estraneità al gravame introduttivo di

ogni contestazione relativa al profilo motivazionale del provvedimento

impugnato (oltre che alla corrispondente ragione della mancata

accettazione da parte del sistema dell'offerta della ricorrente) connesso

alla mancata apposizione della firma digitale ai singoli *file* contenuti nella

cartella in formato *.zip*: contestazione desumibile dalla deduzione attorea

intesa a sostenere che la sottoscrizione digitale della cartella è equivalente

a quella dei *file* in essa contenuti, la quale, in un'ottica sostanziale di

esame del contenuto delle doglianze, deve ritenersi idonea a ricoprendere

nel suo oggettivo perimetro critico anche le clausola della *lex*

specialis (recte, del Manuale operativo della piattaforma telematica) che,

come si vedrà, contemplava espressamente la necessità della suddetta

modalità di sottoscrizione digitale dell'offerta.

4. Proprio iniziando da quest'ultimo profilo, deve invece ritenersi l'inammissibilità – assorbita e superata, comunque, dalla infondatezza –

del motivo di appalto inteso a sostenere che la *lex specialis* non recherebbe

alcuna previsione intesa ad imporre, nell'ipotesi di caricamento “*massivo*”

delle offerte per tutti i lotti alla cui aggiudicazione la concorrente aveva

interesse, la firma digitale delle singole buste contenute nella

cartella-contenitore in formato *.zip*.

4.1. La dogianza, sebbene presentata nelle forme della critica della sentenza appellata (che non si sarebbe fatta carico di individuare la suddetta regola, pur ponendone l'esistenza a fondamento della decisione), avrebbe in realtà dovuto essere tempestivamente rivolta, già nella fase introduttiva del giudizio, avverso l'impugnato provvedimento, che come si è detto pone a suo fondamento (anche) la carenza della firma digitale

nei *file* caricati con l'unica cartella in formato *.zip*.

4.2. In ogni caso, la lettura della

lex specialis - ovvero, più esattamente, del

documento “*Presentazione di un’offerta (gare multilotto)-Manuali per*

l'Operatore Economico" di cui all'allegato 6 della produzione di E.S.T.A.R.,

cui rinvia il Disciplinare di gara laddove, al punto 1.1, dispone che “*ESTAR*

non assume alcuna responsabilità per perdita di documenti e dati,

danneggiamento di file e documenti, ritardi nell'inserimento di dati,

documenti e/o nella presentazione della domanda, malfunzionamento,

danni, pregiudizi derivanti all'operatore economico, da... - utilizzo della

piattaforma Start-Sanità da parte dell'operatore economico in maniera non

conforme al Disciplinare, in aderenza alle Guide all'uso del sistema

consultabili al link <https://sanita.start.toscana.it>" - giustifica la conclusione

che la suddetta regola tecnica non fosse affatto assente tra quelle cui gli

operatori economici avrebbero dovuto fare diligentemente riferimento ai fini

della presentazione dell'offerta.

4.2.1. Una prima indicazione in tal senso si evince dal par. 6.4 ELENCO

LOTTI, laddove si prevede che “*Nella sezione Elenco Lotti verranno*

riepilogate le Buste Tecniche (se previste) ed Economiche relative ai lotti

offerti - costruite sulla base dei dati e delle informazioni inserite

dall'Operatore Economico nella sezione Caricamento Lotti - da scaricare e

firmare digitalmente per l'invio dell'offerta. Verrà mostrata una tabella

riassuntiva di tutti i lotti ai quali si sta partecipando (anche quelli non

compilati correttamente o non compilati nella sezione Caricamento Lotti), in

cui - per ciascun lotto - viene data evidenza degli esiti del caricamento. Per

ciascun lotto e per ciascuna busta è disponibile il pulsante Crea PDF, che

evidenzia che la compilazione della busta è stata eseguita correttamente e

si può procedere con la generazione del PDF per l'applicazione della firma

digitale": esso invero riferisce chiaramente la necessità di apporre la firma

digitale al *file .pdf* recante la singola busta (tecnica ed economica) relativa a

ciascun lotto per la cui aggiudicazione si concorra.

La suddetta regola, va precisato, non riceve deroga nell'ipotesi in cui l'operatore, partecipando all'aggiudicazione di più lotti, ricorra - come fatto

dalla appellante - alla procedura di generazione “*massiva*” delle buste per

tutti i lotti ai quali concorra, avvalendosi della facoltà – alternativa a quella di

“generare una per una le singole buste per ciascun lotto” – di “generare

massivamente tutte le buste (in una cartella compressa) tramite il comando

Genera PDF Buste”.

4.2.2. La regola menzionata riceve inoltre conferma nel suddetto Manuale, sia laddove si prevede - sebbene in modo lessicalmente imperfetto - che

“Dopo aver generato/firmato le buste, verranno firmate, per ciascun lotto,

vengono inoltre visualizzati i seguenti dettagli: • *Da firmare: evidenzia che*

la busta è stata generata e scaricata e si può procedere con l'applicazione

della firma digitale ai fini del caricamento; • Firmato: evidenzia che la busta

è stata correttamente allegata”, sia laddove si afferma che “Generati e

firmati correttamente i pdf delle buste, cliccare infine sul comando Importa

pdf buste presente nella tabella della sezione Elenco Lotti per allegare la

cartella .zip contenente i file firmati digitalmente”, sia, infine, laddove si

afferma che “*Effettuato il caricamento, lo stato della busta generata, firmata*

ed allegata per il determinato lotto cambierà in Firmato e verrà abilitato il

comando Invio": tutte le clausole citate, invero, riferiscono la firma digitale

alla “*busta*” (recante l’offerta tecnica o economica per ciascun lotto) e non

alla cartella *.zip* utilizzata per il caricamento “*massivo*” delle offerte.

4.2.3. Soccorre infine, nel senso suindicato, la clausola finale del par. 6.4

del suddetto Manuale, secondo cui “*Effettuato il caricamento, lo stato della*

busta generata, firmata ed allegata per il determinato lotto cambierà in

Firmato e verrà abilitato il comando Invio": anch'essa, infatti, riferisce il

controllo finale del sistema, presupposto per l'invio dell'offerta, alla

singola “*busta generata, firmata ed allegata per il determinato lotto*” e non

alla cartella *.zip* in cui la busta sia eventualmente contenuta.

5. La presenza di una regola espressa ed univoca in ordine alla necessità di

sottoscrizione digitale delle buste contenute nella cartella *.zip* non consente

di dare ingresso alle deduzioni della appellante, peraltro in buona parte

innovative rispetto a quelle contenute nel ricorso introduttivo del giudizio,

nel senso della necessità di una interpretazione della *lex*

specialis favorevole all'ammissione di un'offerta recante la firma digitale

della sola cartella *.zip*.

6. Come accennato, tuttavia, la ricorrente contesta - fin dal ricorso introduttivo del giudizio - anche la legittimità della prescrizione intesa a

richiedere la firma digitale per i singoli *file* contenuti nella cartella *.zip*,

richiamando un precedente giurisprudenziale che affermerebbe

l'equivalenza alla stessa della firma digitale apposta direttamente alla

cartella.

7. Ebbene, ritiene in primo luogo il Collegio che la ricorrente non fosse legittimata ad impugnare la disciplina di gara, nella parte recante le regole tecniche per l'utilizzazione della piattaforma digitale messa dalla stazione appaltante a disposizione dei concorrenti ai fini della partecipazione alla gara di cui si tratta.

7.1. Invero, ai sensi dell'art. 1 ("

Piattaforma telematica"), punto 1.1 ("La

piattaforma telematica di negoziazione") del disciplinare di gara, "l'utilizzo

della Piattaforma comporta l'accettazione tacita ed incondizionata di tutti i

termini, le condizioni di utilizzo e le avvertenze contenute nei documenti di

gara...": nel momento, quindi, in cui l'operatore economico si avvale della

piattaforma per la presentazione dell'offerta, esso si sottopone all'integrale

rispetto delle regole che ne disciplinano il funzionamento.

Per effetto della suddetta accettazione, quindi, viene meno il rapporto di alterità tra la fonte genetica di quelle regole, originariamente identificabile nella volontà dispositiva della stazione appaltante, ed il concorrente, sì che le stesse vanno a costituire il quadro condiviso e predefinito entro cui si esplicherà la dialettica comunicativa e informativa che condurrà all'aggiudicazione della gara.

Attraverso l'accettazione, allora, il concorrente dismette il suo interesse legittimo a far valere l'eventuale illegittimità delle regole suindicate, trasferendosi la sua posizione legittimamente sulle modalità con le quali la stazione appaltante ne faccia applicazione, onde verificare se siano coerenti con quelle regole.

7.2. Siffatta accettazione, va precisato, non rileva come comportamento acquiescente, la cui configurabilità, come è noto, presuppone l'immediata

lesività dell’atto in relazione al quale venga posto in essere, ma assume significato ai sensi dell’art. 5, comma 1, d.lvo 31 marzo 2023, n. 36, a

mente del quale “*nella procedura di gara le stazioni appaltanti, gli enti*

concedenti e gli operatori economici si comportano reciprocamente nel

rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento": invero, non

può non ritenersi dissonante da tale principio il comportamento

dell'operatore economico che, senza giustificato motivo ed in un contesto

caratterizzato per di più, come si vedrà, dalla mancata osservanza degli

oneri di diligenza che allo stesso fanno capo, non conformi la sua attività

partecipativa alle regole cui esso stesso si è sottoposto nel momento in cui

ha utilizzato lo strumento telematico posto dalla stazione appaltante a

disposizione dei concorrenti.

7.3. Va altresì precisato che l'accettazione delle regole di gara rileva, quale fattore ostativo alla azionabilità giudiziale di una pretesa fondata sulla contestazione delle stesse, secondo il principio della inammissibilità

del *venire contra factum proprium*, finché non si verifichino circostanze atte

ad alterare la valutazione ad essa sottesa e tali da liberare il concorrente

dall'auto-vincolo assunto in ordine all'osservanza di quelle regole.

Così, ad esempio, non potrebbe addursi l'accettazione delle regole di gara che prevedono i requisiti di ammissione al fine di precludere l'iniziativa giurisdizionale dell'operatore economico che risulti non essere in possesso di quei requisiti, anche se diretta ad impugnare le regole stesse, così come non varrebbe opporre l'accettazione delle clausole che prevedono i criteri di valutazione delle offerte per impedire al concorrente, leso dalla loro applicazione, di contestarne in giudizio la legittimità.

Nella specie, tuttavia, nessun fatto nuovo, tale da modificare la valutazione sottesa all'accettazione delle regole sul funzionamento della piattaforma telematica, risulta essersi verificato, se non il deliberato ricorso da parte del concorrente a modalità partecipative difformi, in assenza di plausibile giustificazione.

7.4. Da questo punto di vista, invero, deve osservarsi che il comportamento

tenuto nella specie dalla ricorrente non può affatto ritenersi ispirato alla diligenza attesa dagli operatori economici che accedono alla piattaforma telematica al fine di partecipare alla gara.

Risulta infatti dal già citato *file log* che l'operazione di

generazione del *.pdf* delle buste tecniche ed economiche, la quale

costituisce la prima fase della complessiva procedura di presentazione delle

offerte, è stata avviata dalla ricorrente solo alle ore 14.54.20: è quindi

evidente che, nell'imminenza della scadenza del termine per la

presentazione delle offerte, sarebbe stato estremamente difficoltoso

procedere alla apposizione della firma digitale su tutte le buste relative ai 5

lotti alla cui aggiudicazione concorreva la ricorrente, così spiegandosi

anche la scelta della stessa di procedere, oltre che alla generazione in

forma “*massiva*” delle buste medesime per tutti i suddetti lotti, alla

sottoscrizione digitale “cumulativa” della cartella *.zip*, in contrasto con la

summenzionata regola di gara che richiedeva la firma digitale per ciascuna

busta.

7.5. Né vale osservare, come fa la ricorrente, che la complessiva operazione di caricamento della documentazione di gara è iniziata circa due ore prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, dal momento che la valutazione della congruità del lasso temporale che il concorrente si è riservato al fine di porre in essere le attività necessarie per la partecipazione alla gara deve essere operata alla luce della complessità della stessa, a sua volta proporzionale al numero di lotti ai quali esso intende concorrere, sì che quanto maggiore è quest'ultimo, tanto più deve essere anticipata la suddetta attività di caricamento, in modo da riservarsi un adeguato spazio temporale per procedere alla non meno laboriosa operazione di caricamento delle offerte sottoscritte.

8. Deve in ogni caso osservarsi che, al fine di determinare l'illegittimità delle regole tecniche che presiedono allo svolgimento della gara, non è sufficiente la sussistenza di regole alternative, anche dotate di pari efficacia

al fine di garantire la paternità, integrità ed immodificabilità delle offerte: ciò tanto più in quanto, come nella specie, la suddetta perfetta equivalenza è finanche revocabile in dubbio, atteso che alla sottoscrizione digitale delle singole buste componenti l'offerta non può non associarsi una maggiore garanzia di consapevolezza del concorrente in ordine al contenuto dell'impegno che verrà ad assumere nell'ipotesi di aggiudicazione della gara.

8.1. Premesso infatti che la valutazione della legittimità di quelle regole va

condotta in una prospettiva *ex ante*, e non dal punto di vista del concorrente

che abbia ritenuto di non osservarle in sede di presentazione dell'offerta,

deve ritenersi che l'illogicità e/o il carattere sproporzionato della sanzione

escludente conseguente alla loro violazione presuppongano altresì

l'irrazionalità dell'adempimento richiesto e la sua inutile onerosità per il

concorrente, mentre, qualora non ricorrano tali caratteri, la scelta della

stazione appaltante – mediata, peraltro, da quella compiuta dal gestore

della piattaforma al momento di strutturare quest'ultima e predisporre le

regole idonee al suo corretto funzionamento – di adottare determinate

regole per la partecipazione alla gara è riconducibile a profili di merito

insindacabili dal giudice amministrativo.

8.2. La stazione appaltante – per il tramite del soggetto deputato alla gestione della piattaforma telematica – può in altre parole decidere le modalità atte ad assicurare l'identificabilità soggettiva, l'integrità e l'immodificabilità delle offerte, selezionando quelle ritenute più opportune laddove la stessa finalità si presti ad essere raggiunta secondo modalità alternative: l'illegittimità della scelta in tal modo compiuta non discende quindi solo dalla sussistenza di modalità diverse da quelle opzionate al fine di raggiungere le suddette finalità, ma dal fatto che quelle adottate si rivelino eccessivamente gravose e/o non facilmente attuabili.

8.3. Deve quindi ritenersi che, in base ad una razionale – oltre che conforme a criteri di diligenza e buona fede – ripartizione tra la stazione appaltante ed il concorrente del rischio conseguente alla non corretta applicazione delle regole di funzionamento della piattaforma telematica, non possa che imputarsi al secondo la conseguenza di un comportamento

difforme da quelle regole, laddove, come nella specie, la chiarezza sul punto della disciplina di gara consentisse al medesimo di acquisire piena consapevolezza di quelle regole e la mancata osservanza delle stesse sia riconducibile alla sua mancata tempestiva attivazione ai fini della esecuzione dei complessi – specialmente se rapportati al numero di lotti per i quali il medesimo intendeva concorrere – adempimenti richiesti ai fini del perfezionamento delle offerte.

8.4. Deve solo aggiungersi che non è pertinente, al fine di dimostrare l'illegittimità della clausola contestata, invocare il principio di tassatività delle cause di esclusione, il quale – oltre a non essere stato invocato dalla ricorrente con il ricorso introduttivo del giudizio, integrando un ulteriore

profilo innovativo della *causa petendi* così come delineata nel primo grado

di giudizio – si riferisce ai requisiti soggettivi di partecipazione e non alla

regolamentazione dell'attività di partecipazione alla gara: ciò tanto più in

quanto, mentre il concorrente non può adeguarsi ad un requisito atipico,

con il conseguente effetto restrittivo della concorrenza ad esso

riconducibile, è rimesso alle sue scelte organizzarsi diligentemente al fine di

ottemperare agli oneri strumentali per la partecipazione alla gara, quando

essi non aggravino ingiustificatamente l'impegno partecipativo del

concorrente.

9. Infine, la sentenza appellata deve essere confermata laddove pone in

evidenza la non equipollenza del caricamento dei *file* non sottoscritti alla

validazione finale dell'offerta attraverso la sua sottoscrizione digitale, non

surrogabile nemmeno dalla preventiva registrazione del concorrente alla

piattaforma digitale, la quale, se può sopperire alla dimostrazione della

paternità dell'offerta, non assolve alla funzione della firma digitale di

attestare la piena consapevolezza del concorrente in ordine al contenuto

degli impegni con la stessa assunti.

10. Il ricorso, in conclusione, deve essere complessivamente respinto e la parte ricorrente condannata alla refusione delle spese del giudizio di appello a favore di quella resistente, nella complessiva misura di € 3.000,00, oltre oneri di legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese del giudizio di appello a favore di quella resistente, nella complessiva misura di € 3.000,00, oltre oneri di legge.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026

con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Consigliere