

N. 00487/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00151/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;
sul ricorso numero di registro generale 151 del 2025, proposto da
Dasit s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla
procedura CIG A03B3ED19E, rappresentata e difesa dall'avvocato Cristina
Bassani, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

Punto Zero s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata
e difesa dall'avvocato Valerio Tallini, con domicilio digitale come da PEC da registri
di giustizia;

per l'annullamento

- della comunicazione, pervenuta a mezzo PEC il 6 marzo 2025, di non ammissione
alla procedura avente protocollo "PA-SERVICESLABORATORIO-2023" e
oggetto "PROCEDURA APERTA, AI SENSI DELL'ART. 71 DEL D. LGS.

36/2023, IN FORMA CENTRALIZZATA, PER LA FORNITURA DI SERVICE DI LABORATORIO OCCORRENTI ALLE AZIENDE SANITARIE DELLA REGIONE UMBRIA” – relativamente al lotto 2 – CODICE GARA ANAC N° 9484285 – CIG A03B3ED19E;

- del “*disciplinare telematico e timing di gara*”, nella parte in cui – articolo 7, punto 3 – prevede che l’offerta economica debba essere ulteriormente confermata;

- dei verbali di gara, nonché di ogni altro atto o provvedimento conseguente, antecedente o comunque connesso, e con riserva di motivi aggiunti non appena saranno conosciuti i documenti di gara oggetto di richiesta di accesso non ancora eseguita al momento della notifica del presente ricorso;

e conseguentemente per l’adozione di ogni statuizione necessaria alla riammissione della ricorrente alla gara, nonché per l’accesso, ai sensi dell’articolo 116, comma 2, cod. proc. amm.:

- ai verbali della Commissione relativi alle operazioni di apertura e valutazione delle offerte tecniche;

- ai verbali della Commissione relativi alle operazioni di apertura e valutazione delle offerte economiche;

di cui all’istanza di accesso depositata in data 21 marzo 2025 e non ancora eseguita.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio di Punto Zero s.c. a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2025 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con determinazione dell'Amministratore unico di Punto Zero s.c. a r.l. del 18 dicembre 2023 è stata indetta la *“Procedura aperta, ai sensi dell’art. 71 del d.lgs. 36/2023, in forma centralizzata, per la fornitura di service di laboratorio occorrenti alle Aziende sanitarie della Regione Umbria”*, articolata in 23 lotti. Viene in rilievo nel presente giudizio il lotto n. 2, *“Ematologia”*, con base di gara pari a euro 7.384.135,00, della durata di 60 mesi, da aggiudicarsi secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, con l’attribuzione di un massimo di 70 punti per l’offerta tecnica e di 30 punti per quella economica.

2. La ricorrente Dasit s.p.a. ha presentato la propria offerta caricando correttamente a sistema la documentazione amministrativa, l’offerta tecnica e, infine, quella economica, e ha ricevuto, per ciascuna operazione, la PEC di conferma dell’esito positivo del caricamento. A conclusione della procedura, la concorrente non ha cliccato, tuttavia, sul bottone di *“conferma offerta”*, omettendo, così, il passaggio previsto nella *lex specialis* come adempimento finale per la trasmissione dell’offerta alla stazione appaltante.

3. All’esito della valutazione delle offerte tecniche, è stato attribuito a Dasit il punteggio di 61,80.

In occasione della valutazione delle offerte economiche, la Commissione ha quindi proceduto *“ad esaminare la documentazione economica presentata dalla Dasit S.p.A.”*, rilevando *“che non è stata presentata l’Offerta Economica, come risulta dal report allegato”* e pervenendo a disporre che *“Dasit S.p.A. - è pertanto esclusa dalla procedura”* (v. verbale n. 6 del 16 gennaio 2025).

Il 6 marzo 2025 Punto Zero ha comunicato alla ricorrente la non ammissione alla gara, con la seguente motivazione: “*non è stata presentata l’Offerta Economica*”.

4. Il 13 marzo successivo la società ha presentato alla stazione appaltante un’istanza di annullamento in autotutela della suddetta determinazione e, nel silenzio di Punto Zero, ha poi impugnato la comunicazione di non ammissione alle successive fasi di gara e di tutti i verbali, unitamente all’art. 7, comma 3, del “*disciplinare telematico e timing di gara*”, nella parte in cui vi si prevede l’esclusione dell’offerente che abbia caricato a sistema l’offerta economica, ma non provveduto alla conferma.

Il ricorso è affidato a due motivi.

4.1. Con il primo mezzo, la parte ha sostenuto che la procedura imposta dalla *lex specialis* per la presentazione dell’offerta economica realizzerebbe un’irragionevole duplicazione di formalità, perché l’offerta economica sarebbe già stata regolarmente presentata con il caricamento a sistema, come dimostrato dalle PEC ricevute dalla ricorrente. Tale offerta avrebbe dovuto dunque essere valutata dalla Commissione di gara anche se non confermata, nel perseguimento della massima partecipazione alla gara e del principio del risultato.

4.2. Con il secondo motivo, la ricorrente ha affermato che l’imposizione della necessità della conferma dopo il caricamento a sistema si dimostrerebbe ancor più irragionevole alla luce della circostanza che tale adempimento è stato previsto per la sola offerta economica, e non invece per quella tecnica, né per la documentazione amministrativa.

4.3. La ricorrente ha, inoltre, formulato nell’epigrafe del ricorso una domanda di accesso, ai sensi dell’articolo 116 cod. proc. amm., in riferimento ai verbali di gara relativi alle operazioni di apertura e di valutazione delle offerte tecniche ed economiche, richiesti con istanza di accesso presentata in data 21 marzo 2025, non

ancora riscontrata dalla stazione appaltante alla data di notifica del gravame (27 marzo 2025).

Nelle conclusioni del ricorso, la parte ha domandato poi di disporre, “*in via istruttoria*”, la produzione in giudizio di tutti gli atti e i provvedimenti relativi al procedimento di gara.

5. Si è costituita in giudizio Punto Zero, la quale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per la mancata dimostrazione da parte della ricorrente della prova di resistenza, mediante la produzione in giudizio dell'offerta economica. Sulla base unicamente del punteggio tecnico, Dasit risulterebbe, infatti, solo seconda classificata, e non vi sarebbero indizi da cui supporre la sua attuale possibilità di conseguire l'aggiudicazione.

Nel merito, la parte resistente ha sostenuto l'infondatezza del ricorso, richiamando precedenti giurisprudenziali di questo Tribunale.

6. Alla camera di consiglio dell'8 aprile 2025, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare proposta dalla ricorrente, le parti hanno discusso diffusamente sulla sussistenza dell'interesse al ricorso della ricorrente, la quale, in particolare, ha sostenuto che il suo interesse coinciderebbe attualmente con la riammissione in gara e solo in via graduata con l'aggiudicazione. Dasit ha, inoltre, eccepito che il verbale n. 6 di valutazione dell'offerta economica, prodotto in atti solo in data 5 aprile 2025 dalla parte resistente in allegato alla propria memoria, non è sottoscritto e sarebbe, perciò, inopponibile. La difesa di PuntoZero ne ha confermato invece l'autenticità. Il Collegio, ritenuto il giudizio già maturo per la decisione, ha rappresentato alle parti presenti la possibilità della definizione dello stesso con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 60 cod. proc. amm.

Il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

7. Preliminarmente, si ravvisa la sussistenza dei presupposti cui all'art. 60 cod. proc. amm. per la definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata all'esito della trattazione cautelare, essendo la causa matura per la decisione e stante l'assenza di ragioni ostative.

8. Ciò posto, va esaminata la domanda di domanda di accesso, presentata dalla ricorrente ai sensi dell'articolo 116 cod. proc. amm.

8.1. Può seriamente dubitarsi dell'ammissibilità di tale domanda, che risulta formulata in termini del tutto generici, al punto da figurare soltanto nell'epigrafe del ricorso, senza essere poi sviluppata nel corpo dell'atto processuale, né riproposta nelle conclusioni, ove la ricorrente ha articolato una mera istanza istruttoria.

Sotto altro profilo, è dubbia anche la tempestività della domanda stessa, tenuto conto del fatto che, al momento della notifica del ricorso (27 marzo 2025), erano trascorsi sei giorni dalla presentazione della richiesta di ostensione avanzata da Dasit (risalente al 21 marzo 2025).

8.2. In ogni caso, risulta cessata al riguardo la materia del contendere, in quanto Punto Zero, costituendosi in giudizio, ha depositato sia il verbale n. 5, di valutazione delle offerte tecniche, sia anche il verbale n. 6, di valutazione delle offerte economiche.

Non rileva la circostanza che quest'ultimo verbale, nella versione prodotta nel fascicolo di causa, si presenta privo di sottoscrizione, atteso che la provenienza dell'atto dalla stazione appaltante è stata dichiarata dal difensore di Punto Zero e che, pertanto, le esigenze conoscitive della ricorrente risultano allo stato soddisfatte.

A conferma di ciò, deve osservarsi:

- sul versante processuale, che la parte non si è opposta alla definizione della controversia ai sensi dell'articolo 60 cod. proc. amm., rappresentando l'eventuale

esigenza di proporre motivi aggiunti o di effettuare approfondimenti istruttori, e non ha comunque prospettato, neppure in termini dubitativi, che il verbale originale sottoscritto possa contenere elementi diversi rispetto a quello depositato in giudizio;

- sul piano sostanziale, che l'insussistenza di un effettivo interesse all'acquisizione del verbale sottoscritto emerge anche alla luce dell'impostazione del gravame (tutta incentrata sull'illegittimità della previsione della necessità di conferma del caricamento dell'offerta economica) e del contenuto del documento depositato (nel verbale n. 6 si afferma unicamente che l'offerta non è stata presentata, così come già comunicato alla ricorrente con la nota di esclusione, e si rinvia poi al *report*, nel quale, con riguardo al "*Documento d'offerta generato*", figurano soltanto i campi in bianco in relazione a "*Data ora caricamento*" e a "*Ip caricamento offerta*").

9. Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame dell'eccezione concernente la mancanza della prova di resistenza, perché il ricorso è infondato nel merito.

10. I due motivi di ricorso possono essere trattati congiuntamente, in quanto strettamente connessi.

11. Per ragioni di economia processuale è opportuno richiamare le argomentazioni spese nella sentenza di questo Tribunale n. 122 del 14 febbraio 2025, resa su un analogo appalto indetto da Punto Zero in presenza di identiche previsioni recate dal "*disciplinare telematico e timing di gara*".

Nella predetta sentenza si è evidenziato quanto segue: "*L'art. 7 del disciplinare telematico e timing di gara opera una scansione molto precisa degli adempimenti necessari in ordine alla corretta presentazione dell'offerta tecnica: in particolare, dopo il regolare caricamento a sistema dell'offerta – comprovato dal ricevimento della relativa pec – il passaggio finale era l'adempimento di cui al punto 3, ove si precisa: "Confermare l'offerta cliccando sul bottone "Conferma offerta" collocato a fine schermata. N.B. L'operazione di cui al precedente punto 3 è*

indispensabile ai fini della validazione dell'offerta. In sua assenza, l'offerta economica risulterà non presentata. Si consiglia di porre attenzione alla dicitura posta a fianco del pulsante "Conferma offerta", la dicitura "Offerta non confermata" indicata la mancata esecuzione del passaggio n. 3. Al termine di tale processo il Sistema genererà una PEC di conferma salvataggio offerta. N.B. E' onere dell'operatore verificare la corretta esecuzione di tale passaggio direttamente sulla piattaforma. La corretta presentazione delle offerte non dipende dalla ricezione della mail di conferma ma dal rispetto delle procedure previste nel presente disciplinare telematico di gara."

La centralità di tale adempimento era confermata dal passaggio successivo, ove si chiariva che "Ogni modifica apportata alla propria offerta economica, successiva alla generazione e all'inserimento del file creato in automatico dal sistema, firmato digitalmente, comporta la cancellazione di quest'ultimo dalla pagina e la necessità, da parte del concorrente, di rigenerare il file pdf, ricaricarlo firmato digitalmente e riconfermare l'offerta cliccando nuovamente sul pulsante "Conferma offerta".

(...)

Non solo. All'art. 1 del disciplinare di gara erano contenute le seguenti avvertenze: "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, in particolare, del Regolamento UE n. 910/2014 (di seguito Regolamento eIDAS - electronic IDentification Authentication and Signature), del decreto legislativo n. 82/2005 recante Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e delle Linee guida dell'AGID, nonché di quanto portato a conoscenza degli utenti tramite le comunicazioni sulla Piattaforma. L'utilizzo della Piattaforma avviene nel rispetto dei

principi di autoresponsabilità e di diligenza professionale, secondo quanto previsto dall'articolo 1176, comma 2, del Codice civile”.

In modo ancora più pregnante rispetto al caso che occupa era ulteriormente precisato: “La Stazione appaltante 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 da parte dell’operatore economico in maniera non conforme al Disciplinare e a quanto previsto nel documento denominato Disciplinare telematico allegato.”.

(...) In altri termini, una volta che il concorrente decide di partecipare alla gara utilizzando la piattaforma offerta dalla stazione appaltante egli inevitabilmente ne accetta le regole tecnico-procedurali, vincolandosi ad osservarle con diligenza sia nell’interesse della stazione appaltante alla massima partecipazione, che nel perseguimento della propria aspettativa all’aggiudicazione. Infatti in forza del principio generale di autoresponsabilità, 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 e alle norme tecniche rilevanti, come da manuale applicativo e da normativa sul punto vigente, nell'utilizzazione delle forme digitali, le cui regole (di necessaria osservanza, mettendosi altrimenti a repentaglio lo stesso funzionamento della procedura) ex se integrano per relationem la disciplina di gara e sono poste a garanzia di tutti i partecipanti, con la conseguenza che l'inesatto o erroneo utilizzo, a contrario, rimane a rischio del partecipante (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, I ter, 17 ottobre 2024 n. 17971, T.A.R. Piemonte, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 299, T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, Sez. I, 30 gennaio 2024, n. 68, Cons. Stato, sez. III, 08 gennaio 2024, n. 252).

Infatti “Le procedure selettive postulano un dovere particolarmente intenso in capo alle imprese partecipanti di chiarezza e completezza espositiva sia nella presentazione della documentazione volta alla verifica dei requisiti di ordine generale e di ordine speciale sia nella formulazione e presentazione delle offerte sia nel momento stesso di utilizzo della piattaforma deputata al caricamento della documentazione necessaria. L’operatore economico non diligente, oltre a violare i doveri di correttezza e buona fede cui è vincolato, arreca un oggettivo intralcio allo svolgimento della procedura che non può non essere tenuto nella debita considerazione, come in questo caso è avvenuto, dalla stazione appaltante.” (*Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2024, n. 7912*)”.

12. Come detto, la ricorrente sostiene pure che la sanzione sostanzialmente espulsiva che Punto Zero ha fatto derivare dalla mancata esecuzione dell’adempimento finale della conferma, rispetto a un’offerta correttamente caricata a sistema, firmata e inviata, sarebbe eccessivamente formalistica e non giustificata da un interesse apprezzabile, ma anzi, in contrasto con il *favor* per la partecipazione alla gara e con il principio del risultato.

Al riguardo, può rinviarsi ancora alla citata sentenza n. 122 del 2025 di questo Tribunale, ove si è osservato quanto segue: “*Il Collegio non ignora l’orientamento giurisprudenziale cd. “sostanzialista” in forza del quale in taluni casi si ammette la disapplicazione ovvero la declaratoria di illegittimità parziale di prescrizioni di gara che impongano l’esclusione per inadempimenti di carattere formale rispetto ai quali sarebbe opportuno avviare tramite soccorso istruttorio; ma la valorizzazione di un tale orientamento incontra varie condizioni, tutte assenti nel caso in oggetto: le irregolarità e le regolarizzazioni devono riguardare la documentazione amministrativa, e mai l’offerta; gli oneri formali devono essere equivoci e non devono essere giustificati da un interesse apprezzabile ai fini della gara.*”

(...) La tesi della ricorrente sconta un errore di fondo: l'assunto secondo cui l'operazione di "conferma offerta" non avrebbe alcuna utilità concreta perché l'offerta dopo essere stata regolarmente firmata e caricata a sistema (...) (incombente non contestato tra le parti) sarebbe per ciò solo giunta nella disponibilità della stazione appaltante, che però si sarebbe "rifiutata" di esaminarla in ossequio al formalistico rispetto delle regole procedurali di disciplinare, che ammettevano solo offerte "confermate".

(...) La censura è infondata.

In realtà emerge dalle regole tecniche di cui al disciplinare che a conclusione della procedura telematica di partecipazione a gara il tasto "conferma offerta" consente il salvataggio dell'offerta già caricata a sistema, la invia e la trasmette nell'immediata disponibilità della Commissione. Il senso di quella operazione è la validazione dell'offerta e l'invio alla Commissione: se non si clicca sul tasto "conferma offerta" l'offerta è caricata a sistema ma non inviata alla Commissione.

(...) A fronte di tali cristalline emergenze documentali non può esservi spazio per differenti conclusioni: l'offerta, seppure caricata nel software telematico non è mai materialmente pervenuta alla stazione appaltante e dunque non poteva essere esaminata.

In questa prospettiva non è neppure sostenibile dedurre una presunta violazione del principio del risultato o della fiducia nella rigorosa applicazione delle previsioni di bando: nel caso che occupa il risultato, ovvero l'affidamento del contratto con la massima tempestività e al miglior rapporto qualità/prezzo non era perseguibile riammettendo in gara la ricorrente, che non aveva presentato un'offerta economica valutabile dalla Commissione.

Peraltro sono le regole della gara telematica imposte dalla piattaforma scelta dalla stazione appaltante a garantire il raggiungimento del "risultato" agognato, e la reciproca fiducia a cui sono tenuti sia gli offerenti che l'Amministrazione si estrinseca anche nel diligente rispetto delle regole procedurali, la cui mancata osservanza genera conseguenze espulsive che costituiscono esse stesse il corollario della violazione della fiducia".

13. Deve aggiungersi che non supportano le tesi della ricorrente neppure i precedenti giurisprudenziali citati, relativi a ipotesi concrete significativamente diverse rispetto al caso oggetto della presente controversia.

La sentenza del TAR Calabria, Reggio Calabria, n. 480 del 5 giugno 2023 reca una decisione favorevole alla ricorrente, che non aveva cliccato sul tasto di “*conferma offerta*”, poiché il bando e il disciplinare di gara non contenevano istruzioni in merito alla procedura telematica, né recavano alcuna specifica indicazione circa la necessità di attendere un ulteriore messaggio PEC di conferma dell’avvenuto inoltro dell’offerta già caricata sul sistema. Nella fattispecie in esame l’art. 7 del “*disciplinare telematico e timing di gara*” descriveva invece analiticamente tutta la procedura, avvertendo i concorrenti delle conseguenze della mancata “*conferma offerta*”.

Neppure la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2261 del 16 marzo 2021 è congruente rispetto alla presente controversia, perché in quella vicenda l’adempimento di “*conferma offerta*” era stato effettuato e la stazione appaltante aveva confermato di aver ricevuto l’offerta, ma inizialmente non era riuscita ad aprirla per motivi ignoti, ricondotti a malfunzionamenti del sistema, pacificamente assenti nel caso in esame.

Anche rispetto a quest’ultimo profilo deve ribadirsi quanto già osservato nella richiamata sentenza di questo Tribunale n. 122 del 2025: “*E’ chiaro che l’operatore economico è responsabile del rispetto delle regole tecniche del software utilizzato, oltre che del caricamento e dell’invio dell’offerta in tempo utile, ma non può rispondere di disservizi, malfunzionamenti del sistema (quali fermi del sistema, ovvero mancato rispetto dei livelli di servizio, o in generale di tutti gli impedimenti oggettivi che non gli siano materialmente imputabili) per i quali non può che affermarsi la responsabilità del gestore/ Amministrazione ed in presenza dei quali deve essere doverosamente attivato il soccorso istruttorio (Cons. Stato, sez. V, 09 gennaio*

2024, n. 295, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 14 dicembre 2023, n. 6910, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 24 aprile 2023, n. 1011).

Nessun rischio tecnico o di rete è stato allegato nel caso di specie, in cui la ricorrente si è limitata ad affermare di essere stata indotta in errore e di non aver provveduto a confermare l'offerta, da un lato, in conseguenza delle equivocate previsioni della lex specialis, dall'altro, a seguito dell'avvenuto ricevimento, da parte della ricorrente, della pec di ricevuta di conferma del caricamento del file, che avrebbe corroborato la fallace convinzione circa la regolare presentazione dell'offerta.

Tuttavia le regole di gara apparivano senz'altro chiare e comprensibili per un operatore abitualmente intento ad utilizzare software siffatti per partecipare a gara e dunque non lasciavano spazio ad una interpretazione in bonam partem in coerenza con il principio di massima partecipazione: come chiarito all'art. 1 del disciplinare di gara, il difetto di diligenza nell'applicazione delle regole procedurali del timing di gara non può che rimanere a carico del responsabile, ostando ad una diversa interpretazione la rigorosa osservanza del principio di auto responsabilità”.

14. In conclusione, alla luce di quanto sin qui esposto, il ricorso deve essere integralmente respinto.

15. La particolarità della vicenda induce il Collegio a compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- dichiara cessata la materia del contendere sulla domanda di accesso;
- respinge il ricorso per il resto.

Spese compensate.

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

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

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere, Estensore

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO