



DELIBERA N. 369 del 23 settembre 2026

Oggetto

Istanza congiunta di parere di precontenzioso presentata dalla Prefettura di Benevento e dalla Cooperativa a Responsabilità Limitata IRIS - Procedura aperta per il servizio di accoglienza e assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, ai sensi dell'art. 11 del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e ss.mm, in centri collettivi fino a 50 posti (per complessivi 300 posti) - CIG: BBAF18F02C - Importo euro: 33.047.111,00 - S.A.: Prefettura di Benevento

UPREC/PRE/0366/2026/S/PREC

Riferimenti normativi

Art. 22 e 26 d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto pubblico – Servizi – Offerta tecnica – Firma digitale – Mancanza - Conseguenze

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 23 settembre 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 80953 del 28 agosto 2026, con cui la Prefettura di Benevento ha chiesto all'Autorità il rilascio di un parere di precontenzioso in ordine alla possibilità di ritenere valida l'offerta tecnica della Cooperativa a Responsabilità Limitata Iris, priva di firma digitale, la cui identificazione risulti tuttavia dalla registrazione sulla piattaforma



acquisti in rete per mezzo delle credenziali di accesso intestate all'operatore medesimo;

RILEVATO, in particolare, che la Stazione appaltante ha rappresentato che, in sede di esame della documentazione afferente all'offerta tecnica del citato operatore economico, il sistema telematico ha evidenziato l'assenza di firma digitale sia del file denominato "offerta tecnica" sia di quello denominato "relazione". La Commissione di gara, con il supporto di un esperto informatico, ha effettuato una ulteriore verifica utilizzando altri applicativi di firma che hanno confermato l'assenza della firma digitale. Ebbene, considerato che il disciplinare di gara, al paragrafo 14 (offerta tecnica), prevede, tra le altre cose, che " ... *l'offerta tecnica e la relazione devono essere caricati a sistema previa sottoscrizione con firma digitale* ", a pena di esclusione, l'Amministrazione ha rappresentato la generale esigenza di favorire la più ampia partecipazione alla gara, in considerazione sia del numero di posti messo a gara sia della necessità di assicurare una dignitosa sistemazione ai cittadini stranieri richiedenti protezione. Ha altresì evidenziato che "*l'operatore economico in parola gestisce attualmente un centro di accoglienza che ospita circa duecento stranieri e che nel corso degli anni ha sempre offerto una proficua collaborazione per la soluzione di eventuali problematiche connesse alla funzionalità della struttura e alle esigenze degli ospiti. Ha sempre operato correttamente e ha partecipato alle varie procedure di gara espletate da questa Prefettura, risultando sempre regolarmente ammesso.*";

VISTA la nota acquisita al prot. n. 83729 dell'8 settembre 2026, con cui è pervenuta – in risposta ad una richiesta di integrazione del contraddittorio trasmessa alla Prefettura di Benevento – l'adesione della Cooperativa Iris all'istanza di parere;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 9 settembre 2026;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO, in merito alla questione sollevata dalla Stazione appaltante, che la giurisprudenza prevalente da tempo ritiene che i vizi della sottoscrizione dell'offerta rilevano solo se, e in quanto, rechino incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, mentre in caso contrario un'eventuale esclusione sarebbe illegittima (Cons. Stato, n. 3973 del 2020; id. n. 1963 del 2020). Il principio è stato enunciato anche dall'Autorità, con la delibera n. 265 del 17 marzo 2020, la quale si è espressa circa l'illegittimità dell'esclusione dell'operatore economico nei casi in cui, in base alle circostanze concrete, l'offerta risulta comunque con assoluta certezza riconducibile e imputabile a un determinato soggetto o



operatore economico. Tale orientamento si pone nella direttrice dei principi del raggiungimento dello scopo e della strumentalità delle forme, che sono perseguiti attraverso la ricognizione di indici di effettiva riconducibilità del documento ai suoi autori, idonei ad assicurarne, sul piano sostanziale, la relativa provenienza. Di contro, l'assunzione di responsabilità deriva, più che dalla firma in sé, dalla presentazione dell'offerta in gara cui conseguono obblighi precisi, quali: il vincolo per un periodo minimo, il divieto di proporre altre offerte, l'irrevocabilità della proposta in caso di aggiudicazione. In siffatte ipotesi, per l'indirizzo condiviso della giurisprudenza di settore, un'eventuale esclusione per difetto di sottoscrizione si rivelerebbe un rimedio sproporzionato. Una interpretazione sostanzialistica appare peraltro maggiormente conforme ai principi enunciati dal d.lgs. n. 36 del 2023 e, in particolare, al principio del risultato, atteso che in questo modo si consente la partecipazione di imprese dotate dei requisiti per svolgere l'appalto e idonee a presentare una proposta competitiva. In tema di appalti, la procedura e la forma sono un mezzo, non il fine della disciplina dei contratti pubblici; in realtà, come osservato dall'indirizzo più attento della giurisprudenza, rappresentano uno strumento per selezionare l'operatore economico più idoneo all'aggiudicazione dell'appalto (Cons. Stato, n. 9812 del 2023);

CONSIDERATO, peraltro, che le medesime indicazioni si trovano declinate nel disciplinare di gara della procedura in oggetto: l'art. 12 dispone, infatti, l'esperibilità del soccorso istruttorio per i casi di *“difetto di sottoscrizione della domanda di partecipazione, delle dichiarazioni richieste e dell'offerta, a condizione che la mancanza della sottoscrizione non precluda la riconoscibilità della provenienza dell'offerta e non comporti un'incertezza assoluta sulla stessa”*;

PRESO ATTO del principio enunciato e della clausola del disciplinare, occorre stabilire se, nel caso di specie, anche in assenza della firma digitale, l'offerta tecnica sia univocamente riconducibile all'operatore economico Cooperativa Iris;

RILEVATO che la giurisprudenza formatasi già nella vigenza del precedente codice sosteneva che, nelle gare gestite attraverso piattaforme telematiche, le modalità di partecipazione alla gara sono caratterizzate da elementi idonei a far desumere la riconducibilità al concorrente della domanda presentata attraverso la piattaforma, con la registrazione dell'operatore economico e l'accesso mediante credenziali (password) per il caricamento della documentazione (TAR Napoli, 18 luglio 2023, n. 4363 che richiama TAR Sicilia - Catania, sez. I, 15 luglio 2022 n. 1911; cfr. anche Cons. Stato, 13 febbraio 2023, n. 1492 ove si



afferma che *“l'utilizzo della piattaforma telematica rendeva certa in fatto e in diritto la provenienza dell'offerta presentata in gara”*). Tale orientamento è stato confermato di recente dal giudice amministrativo: è stato evidenziato, in particolare, che *“le piattaforme telematiche garantiscono la piena tracciabilità dei dati immessi in procedura e della tempistica del relativo trattamento, e di fatto rendono conoscibili tutte le fasi della gara e tutti gli atti che in essa sono confluiti, con piena garanzia di immutabilità, segretezza e inviolabilità delle offerte”* (Cons. Stato, 25 febbraio 2025, n. 1620). Peraltro, il citato orientamento deve ritenersi ulteriormente rafforzato nel Nuovo Codice dalla piena digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti. Si rileva che, in relazione al funzionamento delle piattaforme telematiche, l'art. 25 del d.gs. 36/2023 prevede che *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti utilizzano le piattaforme di approvvigionamento digitale per svolgere le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 26”*. Ebbene, le regole tecniche definite da Agid prevedono modalità di autenticazione degli operatori economici di tipo LoA3, ovvero sistemi che garantiscano l'univocità del soggetto identificato indipendentemente dal meccanismo di identificazione elettronica utilizzato; e ciò dalla fase di accesso al sistema fino al termine del flusso di lavoro;

RILEVATO che, sul sito di acquisti in rete – la piattaforma utilizzata dalla Prefettura per lo svolgimento della gara – si legge che *“dal 1° gennaio 2024, anche per il Portale Acquisti in rete le modalità di autenticazione dovranno essere di tipo LoA3: SPID di livello 2, CIE 2, e, per gli utenti appartenenti agli altri Stati membri della Comunità Europea, la propria identità digitale nazionale riconosciuta in ambito eIDAS...Per quanto riguarda SPID, è importante sapere che Acquisti in rete permetterà l'accesso attraverso le seguenti tipologie (tra quelle previste dalla nota di AgID): SPID persona fisica (1) - Identità digitale della persona fisica (veicola solo i dati della persona fisica); SPID persona fisica per uso professionale (3) - Identità digitale ad uso professionale della persona fisica (veicola solo i dati della persona fisica); SPID persona giuridica per uso professionale (4) - Identità digitale ad uso professionale per la persona giuridica (veicola i dati della persona fisica e della persona giuridica). I nuovi sistemi di autenticazione: garantiscono un accesso sicuro e affidabile ai servizi online, contribuendo a prevenire frodi aumentano l'efficienza dei processi di approvvigionamento semplificano la partecipazione delle imprese alle gare d'appalto pubbliche consentono una maggiore interoperabilità tra diverse piattaforme e servizi digitali offerti*



dalle Pubbliche Amministrazioni promuovono l'adozione di soluzioni digitali e la modernizzazione del settore pubblico”;

RITENUTO, quindi, che le modalità di autenticazione e accesso al sistema “acquisti in rete” consentono di ricondurre alla Cooperativa Iris l’offerta tecnica presentata, ancorché priva di digitale o, meglio, escludono che vi sia quella incertezza assoluta sulla provenienza dell’offerta, unica condizione in cui sarebbe impedita l’attivazione del soccorso istruttorio;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che le modalità di autenticazione e accesso al sistema “acquisti in rete” consentono di ricondurre alla Cooperativa Iris l’offerta tecnica presentata, ancorché priva di digitale, ovvero escludono che vi sia quella incertezza assoluta sulla provenienza dell’offerta, condizione che impedirebbe l’attivazione del soccorso istruttorio.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 29 settembre 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente