

Publicato il 10/04/2026

N. 06449/2026 REG.PROV.COLL.
N. 09127/2025 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 il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9127 del 2025, proposto da Ns Costruzioni S.r.l., in proprio e quale capogruppo mandataria del costituendo raggruppamento con la M.A.C.E. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B6A7AB8CDB, rappresentato e difeso dall'avvocato Michela Reggio D'Acì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Inail - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Lucia Anna Rita Sonnante, Michele Pontone, Fabrizio Cerallo, con domicilio eletto presso lo studio Lucia Anna Rita Sonnante in Roma, via Pierluigi Da Palestrina 8;

per l'annullamento

-della determinazione di non ammissione alla procedura di gara telematica sopra soglia comunitaria da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi degli artt. 71 e 108 comma 1 del

d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione degli ambienti interni con parziale adeguamento impiantistico di una porzione dell'edificio e lavori di rifacimento della copertura con integrazioni impiantistiche (Edificio "1A" di Via Giorgione, 129-193 nel comune di Roma, di proprietà INAIL. (Gara n. 4/2025) CIG B6A7AB8CDB CUP E86I18003080005, comunicata via pec con comunicazione a forma del Direttore Generale prot. n. 3887 del 7 luglio 2025;

- della riconferma della stessa determinazione di cui alla comunicazione pec prot. 4065 dell'11 luglio 2025 a firma dello stesso Direttore Generale;

- di tutti i verbali della gara delle sedute eventualmente svolte e di tutti gli atti presupposti, connessi, conseguenti e successivi alle note di cui sopra, ancorchè sconosciuti nel numero e nella data;

- della lex di gara di cui al disciplinare, laddove intesa nel senso fatto proprio dalla amministrazione;

- della disciplina tecnica della piattaforma, laddove intesa nel senso fatto proprio dalla amministrazione;

infine, per la dichiarazione di doverosità della ammissione della ricorrente alla procedura, con rimessione in termini della stessa ai fini della presentazione dell'offerta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Inail;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2026 la dott.ssa Ida Tascone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 30 aprile 2025, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (d'ora in poi, per brevità, Inail) ha indetto una procedura aperta

telematica sopra soglia per l'affidamento dei lavori di ristrutturazione dell'Edificio "1A" di Via Giorgione n. 129-193, Roma (Gara n. 4/2025 - CIG B6A7AB8CDB - CUP E86I18003080005 - importo a base d'asta di euro 23.401.694,14 oltre IVA).

La gara è stata gestita tramite la piattaforma *AcquistiInRetePA* di Consip S.p.A., con scadenza per la presentazione delle offerte fissata alle ore 12:00 del 5 giugno 2025.

2. Entro il termine di scadenza sono pervenute n. 17 offerte telematiche. L'offerta della ricorrente NS Costruzioni S.r.l., capogruppo del costituendo raggruppamento con M.A.C.E. S.r.l. (mandante), non è risultata acquisita dal sistema telematico.

Con comunicazioni PEC del 5 giugno 2025 (ore 12:17, 12:22 e 19:02), la NS Costruzioni ha segnalato presunti malfunzionamenti della piattaforma.

3. Per l'effetto, la stazione appaltante ha richiesto al gestore Consip S.p.A. i log di sistema (mediante istanza del 6 giugno 2025). In data 4 luglio 2025 Consip S.p.A. ha riscontrato l'istanza escludendo qualsiasi malfunzionamento e riconducendo il mancato invio a una non corretta attività di caricamento dei dati da parte dell'operatore, con la conseguenza che la medesima stazione appaltante ha negato, con successive con note del 7 luglio 2025 (prot. 3887) e dell'11 luglio 2025 (prot. 4065), la riapertura dei termini.

4. Con atto notificato e depositato il 7 agosto 2025 la NS Costruzioni S.r.l. ha proposto ricorso chiedendo l'annullamento dei provvedimenti di diniego indicati in epigrafe e l'accertamento del diritto ad essere rimessa in termini, articolando un unico motivo di ricorso sotto distinti profili come segue:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della direttiva 2024/24/UE e dell'art. 25, comma 2 del D. Legs. n. 36/2023 e smi anche in relazione ai principi di concorrenza, imparzialità, di non discriminazione, pubblicità e trasparenza e proporzionalità di cui all'art. 3 del D. Legs. n. 36/2023 e smi. Violazione e falsa applicazione dell'istituto del soccorso istruttorio di cui all'art. 101 del D. Legs. n. 36/2023 e smi anche in relazione all'art. 97 della Costituzione ed all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE

(diritto ad una buona amministrazione). Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e smi anche in relazione all'art. 1 della stessa legge ed all'art. 97 della Costituzione. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, contraddittorietà ed errata interpretazione dei dati informatici forniti dalla stessa Consip. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Sviamento.

Si deduce, in estrema sintesi, che le risultanze della successiva relazione Consip del 21 luglio 2025 provano in modo inequivocabile la fondatezza del ricorso, posto che attestano il mal funzionamento della piattaforma e la grave illegittimità delle comunicazioni gravate, recanti diniego alla ammissione della offerta del costituendo raggruppamento ricorrente.

5. Si è costituito in giudizio l'Inail con apposita memoria per chiedere di respingere il ricorso, in quanto infondato.

6. Con ordinanza n. 4935/2025 questa Sezione ha respinto la domanda cautelare per carenza di periculum in mora “*dovendo – nel bilanciamento dei contrapposti interessi e dei conseguenti pregiudizi dedotti negli atti di giudizio - ritenersi prevalente l'interesse specifico dell'amministrazione al sollecito espletamento della gara, riservata al merito ogni valutazione riguardo la fondatezza delle censure prospettate dalla parte ricorrente, alla luce delle deduzioni articolate dall'Amministrazione intimata, la quale ha rappresentato che la rimessione in termini del costituendo r.t.i. ricorrente per la trasmissione della domanda confliggerebbe con il principio generale dell'autoresponsabilità dei concorrenti, in forza del quale ciascuno sopporta le conseguenze di eventuali propri errori*”, poi confermata in grado di appello (Cons. Stato, sez. V, ordinanza n. 7 novembre 2025 n. 4053).

7. Con ordinanza n. 23043 del 18 dicembre 2025 questa Sezione ha disposto appositi incumbenti istruttori a carico dell'Inail, ordinando il deposito di idonea documentazione sulla piena operatività della piattaforma nell'arco temporale tra le 11:35 e le 12:00 del giorno 5 giugno 2025, la quale è stata oggetto di tempestiva ottemperanza in data 12 gennaio 2026, mediante il deposito della relativa documentazione (nota di conferma redatta dalla Consip S.p.A. del 22 dicembre 2025; *screenshot* del portale attestante l'assenza di

indisponibilità del 5 giugno 2025; riepilogo delle offerte ricevute; file di log di sistema).

8. All'udienza pubblica dell'11 marzo 2026 la causa veniva trattenuta in decisione, previo scambio di memorie.

9. Il ricorso è infondato e deve essere respinto per le ragioni che seguono.

10. In esito all'istruttoria disposta con l'ordinanza n. 23043/2025, il Collegio ha potuto esaminare il file di log di sistema depositato dall'Inail, quale allegato alla relazione Consip, il quale costituisce una registrazione informatica cronologica e sequenziale di tutte le operazioni effettuate dagli utenti sulla piattaforma *AcquistiInRetePA* nell'arco temporale di interesse, assumendo un valore probatorio pienamente equiparabile a quello di un atto pubblico informatico ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 82/2005 (CAD) e del disciplinare di gara (ove si stabilisce che le registrazioni di sistema fanno piena prova nei confronti degli utenti del Sistema).

11. L'analisi integrale del file di log consente la ricostruzione puntuale della sequenza temporale delle operazioni compiute dalla parte ricorrente sulla piattaforma nel corso della mattinata del 5 giugno 2025. Dall'analisi dei log autentici emerge la seguente sequenza, rilevante ai fini della presente controversia:

a) alle ore 11:19:56 e alle ore 11:23:39, l'utente ha effettuato il salvataggio e la validazione del passo "Offerta Lotto" e ha visualizzato il messaggio di errore "*Attenzione! Impossibile procedere con la validazione del lotto. Compilare la scheda di offerta e/o allegare i documenti di offerta previsti*", tale messaggio è imputabile alla mancata compilazione della Scheda di Offerta e alla conseguente generazione, firma e caricamento del documento pdf obbligatorio di Offerta Economica di Sistema;

b) alle ore 11:41:50 l'utente ha effettuato l'invio della partecipazione id 1098967 e ha visualizzato il messaggio di errore "*errore PassiNonValid?*", tale errore è imputabile alla mancata validazione del passo "*Documentazione Amministrativa*" prevista dal Sistema; si rappresenta che il Sistema prevede che,

una volta completato il caricamento della documentazione amministrativa, l'utente deve validare il Passo mediante l'apposita funzione "Valida". Tale azione determina l'avvio di un controllo di Sistema volto a verificare che per ciascun operatore economico inserito nella procedura di partecipazione risulti caricato almeno un documento di tipo amministrativo;

c) alle ore 11:42:02, l'utente ha eseguito correttamente l'attività di validazione della documentazione amministrativa;

d) alle ore 11:42:15 ed alle ore 11:44:32, l'utente ha effettuato l'invio della partecipazione (id 1098967) e ha visualizzato il messaggio di errore *"Attenzione! La partecipazione non può essere inviata poiché sono presenti dati errati. Per poter inviare la partecipazione, occorre, per ciascuna impresa singola e/o per ogni impresa del RTI/Consorzio verificare: - che sia presente almeno un compilatore attivo con il ruolo di Legale Rappresentante o Procuratore con indicazione della P.IVA o altro identificativo; - la corrispondenza tra il campo selezionato e il valore inserito nel campo (P.IVA o altro identificativo) dall'utente che ha avviato la partecipazione; - la corrispondenza tra il campo selezionato e valore inserito (P.IVA o altro identificativo) dall'utente compilatore che accede con il PIN (nel caso di partecipazione multipla)";*

e) alle ore 11:45:16, l'utente ha aggiornato al Passo "Compilatori" il valore "altro identificativo" inserendo il valore;

f) alle ore 11:46:31 l'utente ha effettuato un aggiornamento della forma di partecipazione e ha inserito nuovamente la forma di partecipazione "Multipla"; questa operazione, come espressamente documentato nel Portale wiki di Consip, determina l'invalidazione automatica di tutta la documentazione già caricata.

g) dalle ore 11:46:31 alle ore 11:59:02, a seguito della reimpostazione della forma di partecipazione, il sistema ha azzerato la documentazione e il raggruppamento è costretto a ricominciare l'intero processo di validazione. L'ultimo evento registrato è un upload del documento denominato "OE_NG5246327_L1_NP1130375.pdf.p7m", a meno di un minuto dalla

scadenza, con conseguente messaggio di errore relativo alla mancanza della descrizione del documento.

12. La ricostruzione dei log confligge con la tesi del malfunzionamento della piattaforma secondo i profili rilevati dalla parte ricorrente.

In proposito, quest'ultima sostiene che il messaggio bloccante pervenuto nell'orario tra le 11:42 e le 11:44 costituiva un "errore palese del sistema" in quanto i compilatori risultavano già registrati e attivi.

13. Sul punto, deve osservarsi che i log smentiscono tale assunto, come evidenziato dalla sequenza degli eventi appena esaminata, dai quali emerge che gli utenti hanno dovuto aggiornare i campi identificativi dei compilatori dopo aver ricevuto il messaggio di errore.

Ciò dimostra in modo inequivocabile che il messaggio di errore era corretto: i compilatori erano presenti, ma i loro campi identificativi non erano correttamente impostati in corrispondenza con i dati dell'utente che stava attivando la propria partecipazione, come richiesto dal sistema.

L'errore di compilazione era, quindi, reale, e non ha costituito il frutto di un malfunzionamento.

14. La ricorrente afferma di aver correttamente validato i compilatori sin dalla data del 29 maggio 2025.

L'analisi dei log del 29 maggio 2025 rivela, tuttavia, una serie di messaggi di errore relativi proprio ai compilatori (errore "*Per la forma RTI costituendo deve essere presente solo un elemento con ruolo Mandataria e uno o più con ruoli Mandante*"; errore "*Utente non trovato*" alle 17:47:27; errori di corrispondenza tra campo selezionato e valore inserito) che dimostrano come la configurazione dei compilatori fosse già problematica nella fase iniziale di preparazione della partecipazione.

La circostanza che alla fine il sistema avesse accettato il caricamento dei documenti e la generazione dell'offerta economica non esclude che rimanessero irrisolte alcune incongruenze nei campi identificativi dei

compilatori, oggetto di successiva verifica da parte del sistema in fase di invio finale.

15. La causa principale del definitivo fallimento della procedura è stata, peraltro, l'operazione di aggiornamento della forma di partecipazione come "*Multipla*" eseguita alle ore 11:46:31, dopo che l'aggiornamento dei compilatori (ore 11:45:16 e 11:45:51) aveva già tentato di risolvere il blocco; nella sostanza, anziché riprovare l'invio dopo aver aggiornato i compilatori – come avrebbe richiesto la procedura corretta – l'utente ha navigato nella sezione "*forma di partecipazione*" e ha riconfermato la scelta "*Multipla*".

Per l'effetto, come inequivocabilmente documentato dalla wiki di Consip (pubblicamente accessibile e richiamata nel disciplinare di gara), tale operazione "impatta sull'intera partecipazione alla Gara" determinando "l'eliminazione della documentazione di Lotto già generata e/o allegata e l'invalidazione delle Offerte eventualmente già compilate".

Il sistema ha dunque correttamente applicato le proprie regole procedurali.

16. I log non mostrano alcuna anomalia sistemica che possa qualificarsi come malfunzionamento: il sistema ha risposto a tutte le richieste degli utenti, ha eseguito tutti i controlli previsti, ha generato i messaggi di errore previsti per le situazioni di non conformità, ha correttamente invalidato la documentazione a seguito dell'operazione di reimpostazione della forma di partecipazione.

Non vi è, dunque, alcun evento nei log riconducibile a un errore del sistema in senso tecnico.

17. In definitiva, la conferma dell'assenza di malfunzionamento proviene dal fatto documentato che: - l'ultima offerta ricevuta dal sistema (GRUPPO ECF S.p.A.) risulta pervenuta alle ore 11:43:53, cioè dopo i tentativi di invio della ricorrente operati alle ore 11:41:50, 11:42:15 e 11:44:32, tutti falliti per ragioni imputabili all'operatore;

- altri 17 operatori economici hanno presentato regolarmente le proprie offerte, taluni in forma di partecipazione multipla come la ricorrente;

- nel portale *AcquistiInRetePA*, sezione "*Indisponibilità temporanee o malfunzionamenti*", non risulta alcuna segnalazione per la giornata del 5 giugno 2025.

18. Il ricorso invoca il soccorso istruttorio e la rimessione in termini ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023; la norma condiziona espressamente tali rimedi al "*comprovato malfunzionamento*" della piattaforma. In assenza di tale presupposto – che questo Collegio esclude sulla base dei log di sistema – l'istituto non trova applicazione.

L'orientamento giurisprudenziale invocato dalla parte ricorrente (Cons. Stato, sez. V, n. 2261/2021; Cons. Stato, sez. III, n. 7352/2020; TAR Campania, sez. I, n. 5451/2024) è unanime nel subordinare la tutela dell'operatore alla prova del malfunzionamento imputabile al gestore.

Nel caso di specie tale prova non è stata fornita; al contrario, l'intera documentazione istruttoria – e in particolare i log autentici – dimostra che gli eventi impeditivi dell'invio sono interamente ascrivibili alle azioni degli utenti del raggruppamento.

19. Sul punto, deve essere richiamata e condivisa, in senso contrario alle prospettazioni operate dalla parte ricorrente, la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato (sez. V, n. 6281 del 17 luglio 2025; sez. V, n. 8947 dell'8 novembre 2024) secondo cui "*l'effettuazione di un tentativo di invio telematico della domanda a ridosso della scadenza del termine di presentazione delle offerte non appare in alcun modo rispondente ai doveri di diligenza gravanti su ogni impresa partecipante alla gara, essendo di intuitiva evidenza che la compilazione in limine temporis della domanda espone il soggetto partecipante al rischio di non poter gestire eventuali problematiche legate alla gestione del software*".

Nel caso in esame, i log attestano che alle ore 11:19:56 l'utente stava ancora compiendo operazioni di salvataggio dell'offerta economica; la procedura era quindi tutt'altro che completata in vista dell'imminente spirare del termine di scadenza.

20. A ciò si aggiunga che dalla lettura del disciplinare di gara emerge l'espressa raccomandazione rivolta ai concorrenti di avviare tali attività con congruo anticipo rispetto alla scadenza prevista e di provvedere per tempo alla registrazione dell'operatore economico sul "Sistema", in particolare per i concorrenti con struttura diversa dall'operatore singolo.

La raccomandazione specifica per i concorrenti in forma associata evidenzia che la stazione appaltante era consapevole della maggiore complessità procedurale per i raggruppamenti e aveva adeguatamente avvertito i partecipanti.

Di conseguenza, la ricorrente ha scelto di completare le operazioni di caricamento nell'ultima ora prima della scadenza, assumendo il rischio connesso.

21. In conclusione, dai documenti depositati in giudizio emerge che la ricorrente non ha provato il malfunzionamento della piattaforma, elemento costitutivo del proprio diritto alla rimessione in termini.

Il principio di autoresponsabilità degli operatori economici nelle gare telematiche – corollario del dovere di diligenza professionale ai sensi dell'art. 1176, comma 2, c.c., espressamente richiamato dal disciplinare di gara – impone di sopportare le conseguenze degli errori di compilazione e delle scelte operative rivelatesi incongrue.

22. Peraltro, l'attività operativa svolta dalla stazione appaltante (la richiesta dei log al gestore della piattaforma, la relazione Consip, il diniego alla riapertura dei termini) corrisponde esattamente all'iter procedimentale delineato dal MIT con il parere n. 3263 del 27 febbraio 2025 e dall'ANAC con la delibera n. 451 del 9 ottobre 2024, avuto riguardo ad una fattispecie sostanzialmente analoga a quella posta al centro del presente giudizio.

Nemmeno può essere accolto il rilievo critico operato dalla ricorrente per cui l'Inail avrebbe considerato solo la parte finale della relazione Consip, ignorando il messaggio bloccante.

La relazione Consip è un documento unitario e la stazione appaltante ha correttamente valorizzato la conclusione complessiva dell'analisi tecnica del gestore, che aveva inquadrato il messaggio bloccante come conseguenza di errori di compilazione e non di anomalie di sistema.

L'istruttoria successiva – operata mediante il deposito dei log integrali in ottemperanza alla richiesta istruttoria – ha confermato tale valutazione.

23. Il ricorso è infondato per tutte le ragioni esposte e deve essere respinto, posto che le difficoltà incontrate nell'invio dell'offerta sono ascrivibili a errori di configurazione dei compilatori e alla scelta, operata dall'utente in limine temporis, di reimpostare la forma di partecipazione, operazione che il sistema ha correttamente gestito secondo le proprie regole procedurali documentate e pubblicamente accessibili.

24. Le spese possono essere compensate, tenuto conto della complessità tecnica della questione e dello svolgimento del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese per il giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere

Ida Tascone, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Ida Tascone

IL PRESIDENTE

Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO