



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 198 del 2025, proposto da

[REDACTED] in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Ausiello, con domicilio digitale come
da PEC da Registri di Giustizia;

contro

[REDACTED] in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall' [REDACTED]

[REDACTED] con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[REDACTED] non costituita in giudizio;

per l'annullamento

a- della comunicazione [REDACTED] del 14.4.2025, trasmessa a mezzo pec in
pari data, di non ammissione/esclusione della società ricorrente -in sede istruttoria-
dalla procedura valutativa a graduatoria, in relazione alla DOMANDA DI
AMMISSIONE -di cui al Protocollo n. 10000429 del 7.3.2025-

ALL'INTERVENTO DI FINANZIAMENTO AGEVOLATO FONDO PRESTITI LARGE 2024 REGIONE UMBRIA -- Bando Large 2024 del 20-9-2024 - BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE UMBRIA - Serie Generale - N. 47/2024;

b- nonché della comunicazione della [REDACTED] a mezzo pec del 30 aprile 2025, a firma del Responsabile unico del Procedimento [REDACTED] di non accoglimento dell'istanza di ricorso amministrativo presentato ex art. 7 dell'Avviso dalla [REDACTED]

c- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ivi compresa, ove occorra e per quanto di interesse, la *lex specialis* costituita dall'Avviso Pubblico "Fondo prestiti LARGE 2024" (pubblicato sul BUR Umbria Serie Generale n. 47 del 20 settembre 2024), in particolare l'art. 6, nella parte in cui dovesse essere interpretato nel senso di escludere l'attivazione del soccorso istruttorio in presenza di vizi meramente formali, nonostante la presenza di altri elementi idonei a garantire la riconducibilità, paternità e l'autenticità della domanda, ovvero ove interpretato nel senso di escludere a priori la regolarizzazione e la integrazione documentale, in difformità dal principio generale della sanabilità delle mere irregolarità, sia nella parte in cui preclude la regolarizzazione mediante ricorso al soccorso istruttorio;

d- nonché, ove occorra, se adottata e pubblicata, della graduatoria definitiva della procedura in oggetto, nella parte in cui non include la società ricorrente tra i soggetti ammessi alla valutazione o tra i beneficiari del finanziamento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di [REDACTED];

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 la dott.ssa Elena Daniele 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. [REDACTED] in data 7 marzo 2025 ha presentato domanda di finanziamento agevolato in conformità con l'avviso pubblico, pubblicato sul BUR della Regione Umbria n. 47 del 20 settembre 2024, e denominato "*POR FESR 2021-2027. Obiettivo Specifico 1.3 - Azione 1.3.1: Avvisi SMALL, MEDIUM E LARGE 2024 per il Sostegno agli investimenti produttivi innovativi delle PMI tramite strumento finanziario*". Nello specifico la ricorrente ha elaborato un progetto di investimento del valore di € 750.000,00, avente ad oggetto la realizzazione ed installazione di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi in [REDACTED] in quanto già titolare di apposita autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs n. 152/2006 per il trattamento e lo stoccaggio di molteplici tipologie di rifiuto.
2. L'avviso pubblico individuava quale soggetto gestore della procedura [REDACTED] s.p.a., e a norma dell'art. 6 si precisava che la domanda doveva essere compilata, previo accesso ad apposito software tramite SPID, sottoscritta con firma digitale e caricata unitamente agli allegati obbligatori, tra cui la carta d'identità del legale rappresentante.
3. Il Gestore, con pec del 7 marzo 2025, comunicava alla società ricorrente che la domanda di concessione di finanziamento, "*è stata regolarmente acquisita ed è stata registrata con Protocollo n. 10000429 del 7.3.2025 alle 11:29:39*"; tuttavia il 14 aprile [REDACTED] ha significato alla ricorrente che la sua domanda "*è stata sottoposta ad istruttoria di ammissibilità con esito negativo*" e quindi esclusa dalla successiva fase di valutazione, in quanto: "*il certificato di firma digitale Infocert risulta scaduto prima della presentazione della domanda*", avvertendo, comunque della possibilità di proporre ricorso al Gestore tramite apposito modello reso disponibile, nel termine di dieci giorni.
4. [REDACTED] in data 16 aprile 2025 ha quindi presentato ricorso al gestore

ai sensi dell'art. 7, ultimo comma, dell'avviso pubblico, deducendo la natura meramente formale e non sostanziale del motivo di esclusione (ovvero l'avvenuta firma della domanda con certificato scaduto) vizio comunque sanabile attraverso l'attivazione del soccorso istruttorio. [REDACTED] però, con pec del 30 aprile 2025, ha comunicato il non accoglimento dell'istanza in quanto *"la domanda firmata con certificato revocato, sospeso o scaduto è da considerarsi priva di firma"*, richiamando il testo del comma 4 bis dell'art. 24 del D.lgs. n. 204 del 2005, da cui l'Amministrazione faceva derivare *"che la validazione temporale elettronica qualificata può preservare la validità dei documenti solo se firmati prima della scadenza del certificato. Da ciò consegue l'inammissibilità della domanda priva di valore giuridico"*.

5. [REDACTED] ha impugnato il provvedimento di non ammissione alla fase successiva di valutazione dei progetti, oltre all'art. 6 dell'avviso pubblico, ove interpretato nel senso di precludere l'accesso al soccorso istruttorio al partecipante che sia incorso in violazioni meramente formali laddove la certezza circa l'integrità e la provenienza della domanda sia desumibile da altri elementi già introdotti nella procedura selettiva.

5.1. *Violazione degli artt. 65, comma 1, lett. c-bis, e comma 2, e 20 del D.lgs n. 82 del 2005 in relazione all'art. 24, comma 4 bis del medesimo decreto - Violazione dell'art. 6 dell'avviso pubblico - Eccesso di potere (sviamento- arbitrarietà- difetto del presupposto- ingiustizia manifesta- difetto di istruttoria- abnormità). Violazione dei principi in materia di codice dell'amministrazione digitale. Sproporzione – abnormità.*

L'avvenuta firma della domanda con certificato digitale scaduto non era idonea ad inficiare l'integrità e la sicura provenienza della stessa dalla ricorrente ed in ultima analisi a giustificarne l'esclusione perché il documento era stato generato da un sistema per l'accesso al quale era necessaria l'identificazione tramite SPID, l'allegazione del documento d'identità e della pec, poi seguiva la firma digitale (che nel caso di specie era scaduta il 25 febbraio 2025, circa 10 giorni prima

dell'inoltro del progetto) e la medesima domanda era stata in seguito certificata dall'Amministrazione come regolarmente acquisita.

5.2. Violazione ed omessa applicazione dell'art. 65, comma 1, lett. c-bis, e comma 2 del D.lgs. n. 82 del 2005, in relazione all'art. 6 della L. n. 241/90. Erronea applicazione dell'art. 24, comma 4 bis, del medesimo decreto n. 82 del 2005. Violazione dell'art. 6 dell'avviso pubblico. Eccesso di potere (sviamento - arbitrarietà- difetto del presupposto- ingiustizia manifesta- difetto di istruttoria- abnormità- contraddittorietà). Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 cost.), di proporzionalità, ragionevolezza e massima partecipazione.

Se anche la firma digitale con certificato scaduto fosse ritenuta elemento ostativo alla regolare presentazione della domanda e al conseguente accesso alla successiva fase di valutazione della stessa, in ottemperanza alla previsione dell'art. 6 dell'avviso pubblico la ricorrente avrebbe dovuto essere ammessa alla regolarizzazione tramite soccorso istruttorio, trattandosi di mera irregolarità formale sicuramente sanabile.

6. Con decreto presidenziale n. 33 del 10 maggio 2025 è stata accolta l'istanza di misure cautelari monocratiche ai fini del mantenimento della pienezza delle aspettative della ricorrente al conseguimento della provvidenza fino alla trattazione in camera di consiglio; con nota prot 160/25 del 21 maggio 2025 [REDACTED] dava in seguito atto che in esecuzione del predetto provvedimento la ricorrente è stata "riammessa con riserva alla valutazione ai fini dell'eventuale inserimento in graduatoria ad oggi non ancora formatasi, non essendosi compiuta l'attività istruttoria delle domande da parte del Gestore".

7. Si è costituita per resistere in giudizio la [REDACTED] la quale ha sottolineato che l'esclusione della ricorrente era imposta dalla chiara previsione dell'art. 6 dell'avviso pubblico, nella parte in cui, da un lato, imponeva all'istante, ai fini della compilazione e inoltro della domanda di finanziamento, di disporre del certificato

di firma digitale del legale rappresentante in corso di validità e, dall'altra parte, precisava che non poteva essere istruita la domanda priva della sottoscrizione. Peraltro che il comma 4 bis dell'art. 24 del D.Lgs. n. 82 del 07 marzo 2005 specifica che la firma elettronica qualificata basata su un certificato elettronico revocato, scaduto o sospeso equivale a mancata sottoscrizione, inficiando la validità stessa della domanda. Inoltre il già citato art. 6 dell'avviso pubblico disegna il soccorso istruttorio come una mera facoltà e non un obbligo, e in ogni caso tale istituto sarebbe applicabile alle ipotesi di mere carenze documentali e non alla mancanza in radice di firma, *a fortiori* in presenza di una espressa clausola escludente.

Ad aggravare la problematica della mancata riconducibilità della domanda alla ricorrente militerebbe altresì il fatto che la domanda veniva presentata per il tramite di [REDACTED], delegato in data 05 febbraio 2025 alla sola presentazione e non anche alla sottoscrizione della medesima.

8. All'udienza in camera di consiglio del 10 giugno 2025 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'art. 60 cod. proc. amm.. Il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

9. Preliminarmente, si ravvisa la sussistenza dei presupposti di legge ex 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 cause ostative.

10. Il ricorso è fondato.

11. L'art. 6 (rubricato "Modalità e termini di presentazione delle domande") dispone che *"Le domande di Finanziamento agevolato a valere sul Fondo prestiti "LARGE 2024" possono essere presentate esclusivamente tramite sportello online <https://bandi.gepafin.it>, accedendo alla pagina dedicata al Fondo. [...] Ai fini della compilazione e inoltro della domanda di Finanziamento il richiedente dovrà*

disporre: - delle credenziali SPID o CIE; - di un indirizzo di Posta Elettronica Certificata, valido e funzionante; - del certificato di firma digitale del legale rappresentante, in corso di validità. “ Inoltre “Tenuto conto delle modalità di presentazione sopra descritte, la domanda non sarà istruita qualora: - sia redatta in maniera incompleta o sia mancante degli allegati obbligatori; -sia priva della sottoscrizione e/o sia inviata secondo modalità non previste dall'Avviso.”

L'avviso pubblico prevede quindi la mancata ammissione alla fase istruttoria delle domande prive di sottoscrizione, non già di quelle firmate con certificato digitale scaduto.

12. Tuttavia l'art. 24 del D. Lgs. n. 82 del 07 marzo 2005 (cd. Codice dell'Amministrazione Digitale – C.A.D.) dispone al comma 3 che *“Per la generazione della firma digitale deve adoperarsi un certificato qualificato che, al momento della sottoscrizione, non risulti scaduto di validità ovvero non risulti revocato o sospeso”* mentre al successivo comma 4 bis precisa che *“l'apposizione a un documento informatico di una firma digitale o di un altro tipo di firma elettronica qualificata basata su un certificato elettronico revocato, scaduto o sospeso equivale a mancata sottoscrizione, salvo che lo stato di sospensione sia stato annullato... ”.*

13. Se dunque secondo la norma generale in materia di documenti firmati digitalmente la firma con certificato scaduto è equiparata alla mancata firma, è necessario valutare se le finalità perseguite dalla sottoscrizione, digitale o meno, siano surrogabili da altre formalità alla luce delle disposizioni del CAD.

13. 1. Innanzitutto l'art. 65 del medesimo decreto stabilisce che le istanze e le dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni e ai gestori dei servizi pubblici sono valide, oltre che se sottoscritte mediante una delle forme di cui all'articolo 20, nei seguenti casi:

- se l'istante o il dichiarante e' identificato attraverso il sistema pubblico di identità digitale (SPID), la carta di identità elettronica o la carta nazionale dei servizi (lett.

b);

- se sottoscritte e presentate unitamente alla copia del documento d'identità' (lett. c);

- ovvero ancora se trasmesse dall'istante o dal dichiarante dal proprio domicilio digitale iscritto in uno degli elenchi di cui all'articolo 6-bis, 6-ter o 6-quater ovvero, in assenza di un domicilio digitale iscritto, da un indirizzo elettronico eletto presso un servizio di posta elettronica certificata o un servizio elettronico di recapito certificato qualificato, come definito dal Regolamento eIDAS (lett. c bis).

13.2. In altri termini, con valenza ulteriormente generale, lo stesso CAD ammette formalità alternative alla firma che conferiscono analoga efficacia alle istanze presentate in via telematica: tra quelle citate nel caso in esame ne ricorrono almeno due, dato che la ricorrente si è in prima battuta identificata nel software dedicato tramite SPID ed ha inviato la domanda dal proprio domicilio digitale, che peraltro [REDACTED] ha ripetutamente utilizzato per le comunicazioni inerenti la procedura.

Non solo. [REDACTED] ha altresì parzialmente soddisfatto una terza modalità indicata dall'art. 65, ovvero la firma unitamente alla presentazione di copia del proprio documento d'identità, anche se, come visto, il certificato di firma alla data della presentazione della domanda era scaduto da alcuni giorni. Né le predette circostanze di fatto sono state mai contestate dalla difesa dell'Amministrazione, che si è concentrata sul richiamo alle previsioni di bando in merito alla necessità di firma digitale in corso di validità e sulla comminatoria di esclusione del documento non firmato.

13.3. Ad ulteriore conferma di quanto sopra l'art. 20 del CAD prevede che il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile (ovvero fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta) quando vi è apposta una firma digitale *“o, comunque, e' formato, previa identificazione informatica del suo autore, attraverso un processo avente i requisiti fissati dall'AgID ai sensi dell'articolo 71 con modalita' tali da garantire la sicurezza,*

integrita' e immodificabilita' del documento e, in maniera manifesta e inequivoca, la sua riconducibilita' all'autore. In tutti gli altri casi, l'idoneita' del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e il suo valore probatorio sono liberamente valutabili in giudizio, in relazione alle caratteristiche di sicurezza, integrità e immodificabilità”.

13.4. La carenza di sottoscrizione (o comunque la firma digitale con certificato scaduto) non determina quindi l'inesistenza giuridica della domanda bensì l'impossibilità di accertare con certezza la provenienza della domanda, ovvero la sua riferibilità al soggetto istante, che però ben possono desunte, come precisa l'art. 65, dalle altre formalità imposte dallo stesso avviso pubblico nella procedura in oggetto, ovvero l'identificazione tramite SPID, l'utilizzo di un domicilio digitale, la produzione di carta d'identità del legale rappresentante. Tali elementi, valutati congiuntamente, consentono di ritenere soddisfatti i requisiti di sicurezza, integrita' e immodificabilita' (ovvero certezza e immodificabilità del contenuto e affidabilità della provenienza) come delineati dal CAD.

In un caso analogo sono stati affermati principi sicuramente applicabili al giudizio *de quo*: *“per consolidato orientamento giurisprudenziale l'eventuale carenza della sottoscrizione della domanda si ritiene sanabile, ferma restando la riconducibilità al concorrente che escluda l'incertezza assoluta sulla provenienza e, nel caso di specie, tale condizione appare qui prima facie soddisfatta alla luce degli elementi compiutamente allegati e comprovati nel ricorso, con salvaguardia del sotteso interesse dell'Amministrazione; per altro verso, l'impugnata clausola del bando di concorso laddove prevede che le domande di partecipazione prive della sottoscrizione dell'aspirante si considerano non presentate non sarebbe proporzionata se interpretata nel senso che la carenza in questione comporta l'automatica esclusione dal concorso senza mai consentire il soccorso istruttorio, esponendosi alle censure di illegittimità sollevate dall'appellante”.*

Ritiene il Collegio che i suddetti principi si applichino anche al caso all'esame,

atteso che (i) la candidata ha compilato il form online e ha effettuato l'upload del documento d'identità, omettendo solamente la fase della stampa, della apposizione della firma autografa, della scansione e successivo caricamento del documento; (ii) l'Amministrazione ricevente non ha mai contestato o messo altrimenti in dubbio la riferibilità alla candidata della domanda trasmessa in via telematica attraverso la procedura guidata prevista dall'apposita piattaforma, alla quale la candidata medesima ha del resto avuto accesso mediante le credenziali ricevute all'atto della registrazione, che risulta quindi regolarmente acquisita; (iii) il sistema informatico ha difatti confermato la correttezza della procedura seguita mediante visualizzazione dello stato della domanda come «definita»; (iv) non è corretto equiparare la mancata trasmissione dell'allegato alla totale assenza della domanda.

Ritiene, pertanto, il Collegio, che sia illegittima la clausola immediatamente espulsiva contenuta nel bando di gara (art. 3, co. 5), così come quella recata dall'art. 12 ("disposizioni finali"), ove interpretata nel senso di escludere a priori la regolarizzazione e la integrazione documentale, in difformità dal principio generale della sanabilità delle mere irregolarità.

L'Amministrazione, infatti, resasi conto dell'inserimento a sistema di una domanda di partecipazione non corredata dal caricamento di dati che abbisognavano di essere sottoscritti in forma autografa, non avrebbe potuto sic et simpliciter escludere la candidata sulla base di tale mera circostanza, ma avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio per consentirle di emendare il vizio.

Infatti, solo nel caso in cui l'Amministrazione contesti la riferibilità stessa della domanda al suo autore, escludendone la paternità, potrebbe immediatamente pronunciare la esclusione. Nel caso all'esame, invece, alla luce di quanto poc'anzi evidenziato in fatto, è risultato che la domanda sia con certezza riferibile alla candidata, avendola ella compilata con l'ausilio delle credenziali a sistema fornitele dall'Amministrazione, e che lo stato della domanda fosse "definita".

Ciò consente di ritenere illegittimo il bando, per manifesta irragionevolezza,

sproporzione e violazione del principio di ampia partecipazione, sia nella parte in cui prevede che la mancata allegazione della copia della domanda telematica con firma autografa equivalga a mancata presentazione della stessa, sia nella parte in cui preclude la regolarizzazione mediante ricorso al soccorso istruttorio" (Cons. Stato, sez. VII, 22 gennaio 2025, n. 498, id., 6 maggio 2025, n. 3863, nonché T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 16 aprile 2025, n. 7622).

Del resto analogo orientamento poteva dirsi consolidato anche con riguardo alla firma autografa regolarmente apposta ma accompagnata da documento d'identità scaduto (cfr., tra le tante, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 23 luglio 2018, n. 1158, T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 09 gennaio 2015, n. 97, e T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 04 novembre 2013, n. 9376), circostanza che veniva ritenuta mera irregolarità sanabile, inidonea a determinare esclusione per mancata prova della provenienza dell'offerta.

13.5. Nel caso in esame, peraltro, neppure si dibatteva di una sottoscrizione effettivamente carente, ma solo di una firma digitale effettuata con certificato scaduto, la cui valenza certificativa in merito alla provenienza era validamente surrogata sia dal documento d'identità della legale rappresentante, sia dalle altre formalità imposte dalla *lex specialis*, puntualmente osservate dalla ricorrente, e non contestate in fatto dall'Amministrazione.

14. [REDACTED] non avrebbe dovuto escludere [REDACTED] rivelandosi illegittima e sproporzionata la previsione di cui all'art. 6 dell'avviso pubblico se interpretata nel senso di imporre l'esclusione di una domanda corredata da firma digitale con certificato scaduto.

15. L'accoglimento del primo motivo ha carattere assorbente e soddisfa integralmente l'interesse della ricorrente ad essere riammessa alla procedura ed accedere alla fase di valutazione del progetto.

16. Il ricorso deve quindi essere accolto; la parziale novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Elena Daniele, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Daniele

IL PRESIDENTE

Pierfrancesco Ungari

IL SEGRETARIO